



Consejo de Administración

349.^a bis reunión (extraordinaria), Ginebra, 10 de noviembre de 2023

Actas de la 349.^a bis reunión (extraordinaria) del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo

Índice

| | Página |
|--|--------|
| Sección Institucional | |
| 1. Medidas que deben adoptarse en relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y por 36 Gobiernos para remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución (GB.349bis/INS/1/1 y GB.349bis/INS/1/2)..... | 3 |
| Comisión Plenaria..... | 3 |
| Consejo de Administración | 19 |
| Decisión..... | 38 |

▶ Sección Institucional

1. **Medidas que deben adoptarse en relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y por 36 Gobiernos para remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución (GB.349bis/INS/1/1 y GB.349bis/INS/1/2)**

Comisión Plenaria

1. **El Presidente** recuerda que la 349.^a bis reunión (extraordinaria) del Consejo de Administración ha sido convocada en virtud del párrafo 8 del artículo 7 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y del artículo 3.2.2 del Reglamento del Consejo de Administración. En su 349.^a reunión, el Consejo de Administración aprobó las disposiciones aplicables a la celebración de la reunión extraordinaria. Estas prevén la celebración de una sesión en Comisión Plenaria, a tenor del artículo 4.3 del Reglamento, a fin de posibilitar un amplio intercambio de opiniones con la participación de los Gobiernos que no se hallan representados en el Consejo de Administración, quedando entendido que toda decisión será adoptada por el Consejo de Administración reunido en sesión plenaria ordinaria después de finalizada la Comisión Plenaria.
2. La 349.^a bis reunión (extraordinaria) tiene por objeto exclusivo que se celebre una discusión exhaustiva con miras a la adopción de una decisión fundamentada sobre la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y por 36 Gobiernos de remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) la controversia relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) con respecto al derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT. El Presidente exhorta a los participantes a que no traten el fondo del desacuerdo relativo el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga, y a que se centren en las ventajas o los inconvenientes de remitir dicha controversia a la CIJ a fin de que resuelva al respecto, lo cual es el objeto de la solicitud que se examina.
3. El Presidente indica que el proyecto de decisión enmendado y el proyecto de resolución que figuran a continuación han sido propuestos por un grupo de 44 países de diversas regiones y han sido distribuidos por la Oficina ¹:

En respuesta a la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y 36 Gobiernos a fin de que la controversia relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), con respecto al derecho de huelga, se remita urgentemente a la Corte Internacional de Justicia para su

¹ Alemania, Argentina, Australia, Austria, Barbados, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Sudáfrica, Suecia y Ucrania.

resolución, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración decide adoptar la siguiente resolución:

El Consejo de Administración,

Consciente de que existe un desacuerdo grave y persistente entre los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga,

Recordando que el origen de la controversia radica en un desacuerdo surgido entre los mandantes tripartitos de la Organización respecto de si el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga,

Tomando nota de que los órganos de control de la OIT han observado sistemáticamente que el derecho de huelga es un corolario del derecho fundamental de libertad sindical,

Profundamente preocupado por las implicaciones que esta controversia tiene en el funcionamiento de la OIT y en la credibilidad de su sistema de normas,

Afirmando la necesidad de resolver la controversia de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la OIT,

Recordando que, en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, «[t]odas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución»,

Recordando la decisión que el Consejo de Administración adoptó por consenso en su 320.^a reunión (marzo de 2014), en la que este se felicitó «por la exposición clara de la Comisión de Expertos acerca de su mandato, tal como consta en su informe de 2014», a saber:

«La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesto por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son imperativas, y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de ochenta y cinco años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales».

Observando que, a pesar de una larga serie de intentos, no se ha alcanzado un consenso a través del diálogo tripartito,

Subrayando que el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución dispone que toda remisión a la Corte Internacional de Justicia tiene por objeto la resolución de las cuestiones o dificultades que se le sometan,

Expresando la esperanza de que, habida cuenta de la estructura tripartita única de la OIT, se invitaría no solo a los Gobiernos de los Estados Miembros de la OIT, sino también a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores que tienen estatuto consultivo general ante la OIT a participar directamente y en pie de igualdad en las fases escrita y oral del procedimiento ante la Corte,

Decide, de conformidad con el artículo 37, párrafo 1, de la Constitución de la OIT:

1. Solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita urgentemente una opinión consultiva, con arreglo al artículo 65, párrafo 1, del Estatuto de la Corte y al artículo 103 del Reglamento de la Corte, sobre la siguiente pregunta:
¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)?
2. Encargar al Director General que:
 - a) transmita la presente resolución a la Corte Internacional de Justicia, acompañada de todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión, de conformidad con el artículo 65, párrafo 2, del Estatuto de la Corte;
 - b) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que permita la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que gozan de estatuto consultivo general en la OIT en los procedimientos consultivos;
 - c) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que considere tomar todas las posibles medidas para acelerar el procedimiento, de conformidad con el artículo 103 del Reglamento de la Corte, de modo que pueda dar una respuesta urgente a esta solicitud, y
 - d) informe acerca de la solicitud, de conformidad con el artículo IX, párrafo 4, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
4. **La Vicepresidenta trabajadora** señala que la libertad sindical es un elemento primordial del centenario mandato de la OIT, la cual lo consagró en su Constitución y lo confirmó en la Declaración de Filadelfia. La libertad sindical fue después desarrollada a través del Convenio núm. 87, y en 1951 se instituyó el Comité de Libertad Sindical para controlar la aplicación de ese instrumento. La libertad sindical es un derecho que, sumado al de negociación colectiva, es esencial para lograr la realización de todos los demás. Sin embargo, también es el derecho fundamental más vulnerado.
5. El derecho de huelga está reconocido desde antiguo, tanto en la OIT como fuera de ella, en cuanto corolario esencial de la libertad sindical. Debe poder ser utilizado como último recurso, para conferir a los trabajadores sindicados un poder de contrapeso frente al empleador. Sin embargo, en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, el Grupo de los Empleadores cuestionó la competencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para determinar que el derecho de huelga se desprende del Convenio núm. 87, y se negó a cooperar en la Comisión de Aplicación de Normas a la hora de debatir los casos relativos a dicho convenio sobre los que la Comisión de Expertos había formulado observaciones acerca del derecho de huelga. Esta situación impidió a la Comisión de Aplicación de Normas adoptar conclusiones por primera vez desde su creación, en 1926. Pese a los muchos esfuerzos de la Oficina y de los mandantes tripartitos, la controversia quedó sin resolver y puso en entredicho la existencia y tutela de un derecho fundamental, lo cual erosionó la capacidad de control de la OIT y generó incertidumbre jurídica para los Estados Miembros firmantes del Convenio núm. 87. Además, provocó un clima de antagonismo en el seno de la OIT, socavando su eficacia.

6. Los intercambios mantenidos en los últimos meses entre el Grupo de los Trabajadores y Gobiernos han revelado un reconocimiento general de la importancia que revisten la libertad sindical y, su corolario, el derecho de huelga, así como el entendimiento de que es verdaderamente urgente solucionar la controversia pendiente, en beneficio de todos los mandantes. Sin embargo, existen divergencias en cuanto a la manera de conseguirlo. Después de fracasar todos los intentos realizados para resolver la controversia, el Grupo de los Trabajadores cree que ya no queda más alternativa que remitirla a la CIJ, como último recurso. Por ello, el 12 de julio de 2023 escribió al Director General para invocar la aplicación del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, en el cual se reconoce a la CIJ como único órgano competente para dar una interpretación autorizada de la Constitución y los convenios de la OIT, y se prevé sin ambigüedad la obligación de la OIT de someter todas las dificultades relativas a la interpretación a la CIJ para su resolución. El Grupo de los Trabajadores reitera su compromiso de aceptar, con arreglo a la teoría y a la práctica constitucionales de la OIT, que las resoluciones de la CIJ revisten autoridad y son definitivas. Espera que la CIJ confirme el sentido de la legislación y la práctica según la OIT, en cuyo caso el sistema de control de la Oficina proseguirá sus labores, señaladamente facilitando a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales orientaciones autorizadas sobre cómo interpretar y aplicar el Convenio núm. 87 en sus respectivos ámbitos nacionales. El Grupo de los Trabajadores no pretende modificar el *statu quo* respecto al derecho de huelga, que, según reconoce, no es un derecho absoluto. Lo que espera es que, una vez recibida la opinión consultiva de la CIJ, o la resolución de la CIJ —según los términos del artículo 37 de la Constitución de la OIT—, el Consejo de Administración examine si es necesario adoptar alguna medida de seguimiento y, en caso afirmativo, de qué tipo.
7. En respuesta al argumento del Grupo de los Empleadores y de algunos Gobiernos según el cual esta controversia debería resolverse mediante el diálogo social, ya que remitirla a la CIJ equivaldría a aceptar el fracaso del tripartismo, el Grupo de los Trabajadores sostiene que no es realista esperar un consenso en una situación donde las posturas son tan persistentemente inconciliables, puesto que el Grupo de los Empleadores sostiene que el derecho de huelga no está amparado por el Convenio núm. 87, mientras que el Grupo de los Trabajadores y la mayoría de los Gobiernos, así como los órganos de control de la OIT, sostienen que sí lo está. La propuesta del Grupo de los Empleadores de que en el orden del día de la reunión de la Conferencia de 2024 se inscriba un punto de carácter normativo sobre un Protocolo relativo al Convenio núm. 87 está viciada de raíz, al ser jurídica, técnica y políticamente incorrecta y, por tanto, inviable. En primer lugar, no queda claro si el punto de partida jurídico consistiría en determinar si el derecho de huelga está amparado o no por el Convenio núm. 87. En segundo lugar, es jurídicamente contradictorio que el Grupo de los Empleadores afirme que el derecho de huelga no está contemplado en el Convenio núm. 87 y, al mismo tiempo, que es posible elaborar un protocolo relativo al Convenio para regularlo. En tercer lugar, cuando el Grupo de los Empleadores propugna la adopción de ese protocolo, lo hace con el objetivo declarado de invalidar las orientaciones formuladas por los órganos de control, que tienen fuerza de autoridad y están vigentes. Ello crearía un sistema judicial de dos niveles, con normas diferentes para los países que hayan ratificado el protocolo y los que no, lo que socavaría la seguridad jurídica. En cuarto lugar, la propuesta del Grupo de los Empleadores abocaría a la supresión de derechos fundamentales, que ese grupo ofrecería entonces renegociar desde cero. En quinto lugar, la propuesta de inscribir en el orden del día de la Conferencia de 2024 un punto controvertido vulneraría todos los procedimientos y normas de la OIT existentes, incluidos los relativos a los criterios mínimos que deben observarse en las diferentes etapas del proceso, precisamente ideados para garantizar una participación plenamente tripartita en la elaboración de las normas. Finalmente, según la discusión mantenida en la 344.^a reunión

del Consejo de Administración (marzo de 2022), la seguridad jurídica solo puede garantizarse a través de medios jurídicos, lo cual implica invocar el artículo 37 de la Constitución de la OIT. Aquella discusión también reveló el muy escaso apoyo que la posibilidad de constituir un tribunal interno en virtud del párrafo 2 del citado artículo 37 suscitó en el Consejo de Administración.

8. En lo referente a la cuestión o las cuestiones jurídicas que la CIJ debería tratar, la Vicepresidenta trabajadora declara que, como el Grupo de los Empleadores ha cuestionado no solo la existencia del derecho de huelga en virtud del Convenio núm. 87, sino también la opinión de la Comisión de Expertos según la cual este derecho es corolario de ese convenio, estos dos aspectos del conflicto están estrechamente relacionados entre sí. Además, la controversia relativa a la interpretación pone en tela de juicio la validez de las orientaciones formuladas por los órganos de control en relación con el principio constitucional de la libertad sindical y el derecho de huelga, este último entendido como corolario esencial de aquella y, por consiguiente, amparado por el Convenio núm. 87. Por consiguiente, basta con someter una sola pregunta a la CIJ, a saber: ¿está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones por lo dispuesto en el Convenio núm. 87? El Grupo de los Trabajadores espera que el Consejo de Administración solicite a la CIJ que permita a la Confederación Sindical Internacional y a la Organización Internacional de Empleadores participar en el procedimiento a título individual.
9. En cuanto a la cuestión de si, en virtud de su mandato, el Consejo de Administración es competente para decidir acerca de la remisión a la CIJ, el Grupo de los Trabajadores considera que no cabe duda de que así es, ni de que el Consejo de Administración es la estructura más adecuada para adoptar esa decisión. Según el artículo IX, párrafo 2, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946, la OIT queda expresamente autorizada para solicitar opiniones consultivas a la CIJ sobre las cuestiones jurídicas que se derivan del ámbito de sus actividades. Además, en su 32.^a reunión (1949), la Conferencia encargó al Consejo de Administración, mediante la Resolución relativa al procedimiento para la presentación de solicitudes de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, que resolviese sobre las solicitudes de remisión a la CIJ, y esta delegación de facultades sigue vigente en la actualidad. También es el Consejo de Administración el que asegura el seguimiento de este asunto desde 2012.
10. El procedimiento iniciado cuando el Grupo de los Trabajadores presentó su propuesta en julio de 2023 está siendo inclusivo, y ha contado con la participación de todos los Estados Miembros y los interlocutores sociales desde el mismo momento en que se presentó la propuesta. También es urgente dirimir la controversia, pues la incertidumbre jurídica en torno a las obligaciones de los Gobiernos en virtud del Convenio núm. 87 arroja dudas sobre el alcance de la protección conferida a los trabajadores. La única manera práctica, eficaz, rápida, decisiva, inclusiva, justa y razonable de avanzar consiste en que el Consejo de Administración remita la cuestión a la CIJ. El argumento según el cual la Conferencia debería intervenir para validar la decisión del Consejo de Administración so pretexto de que no es democrática carece de fundamento, ya que el Consejo de Administración lleva más de cien años tomando decisiones. No es correcto impugnar decisiones escogidas alegando que no son democráticas. Añadir una etapa al proceso decisorio podría generar mayor confusión y retraso, y el precedente que ello sentaría podría desgastar el reconocimiento de las facultades y competencias del Consejo de Administración.
11. El Consejo de Administración tiene un cometido de gobernanza, y se necesita una decisión sin más tardar. Aunque sería preferible que esta decisión se adoptase por consenso, es posible que deba someterse a votación. Si así fuera, los miembros del Consejo de Administración no

deberían votar en contra de la protección de un derecho fundamental de los trabajadores, y menos aún contra el ejercicio de una obligación que tiene rango constitucional. Las generaciones futuras exigirán responsabilidades a los miembros del Consejo de Administración por esta decisión. Para que la justicia social prevalezca es a veces preciso recabar la orientación autorizada del poder judicial sobre los fundamentos jurídicos de la importante labor que desempeña la Organización.

12. El Grupo de los Trabajadores apoya el proyecto de decisión enmendado con arreglo a la propuesta del grupo de 44 países.
13. **La Vicepresidenta empleadora** declara que está en profundo desacuerdo con el procedimiento utilizado para inscribir este punto en el orden del día del Consejo de Administración. La reunión extraordinaria no se ha convocado con apego a las reglas y prácticas de gobernanza establecidas. Además, la información y las orientaciones formuladas por la Oficina se inclinan a favor de la remisión de la controversia a la CIJ, pese a que esta última postura no es unánime entre los mandantes. La Oficina ha incumplido su obligación de imparcialidad, lo cual no augura nada bueno.
14. La oradora señala que, aunque la Vicepresidenta trabajadora ha declarado que no queda más alternativa que solicitar la remisión de la cuestión a la CIJ, ya que no se ha encontrado una solución a través del diálogo, es el Grupo de los Trabajadores el que se ha negado por activa y por pasiva a la celebración de un debate de fondo sobre el alcance y los límites del derecho de huelga. En la reunión tripartita de febrero de 2015, el Grupo Gubernamental declaró que no tenía inconveniente en considerar la posibilidad de debatir sobre el ejercicio del derecho de huelga, y el Grupo de los Empleadores siempre ha apelado al diálogo social para zanjar este asunto. La Conferencia Internacional del Trabajo nunca ha debatido ni adoptado reglas ni fijado límites de aplicación universal para definir el derecho de huelga. En diversos instrumentos jurídicos internacionales se afirma que existe un derecho de huelga, pero definido a la luz de las legislaciones nacionales. No existen definiciones ni reglas universalmente aplicables.
15. El Grupo de los Empleadores se opone categóricamente a que esta cuestión se remita a la CIJ. El párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT prevé que para que una cuestión sea remitida a la CIJ debe ser objeto de una controversia de interpretación. Pero es imposible que exista una controversia de interpretación respecto al Convenio núm. 87, ya que este no incluye referencia alguna al «derecho de huelga» ni, tan siquiera, al concepto de «huelga». Quienes redactaron el Convenio excluyeron deliberadamente este tema de su ámbito de aplicación, por considerar que debía regularse en otra norma.
16. El problema que se plantea es el de la interpretación ilegítima del Convenio núm. 87 realizada por la Comisión de Expertos, que utilizó las expresiones «actividades» y «defender los intereses de los trabajadores», incluidas en los artículos 3 y 10, para poder articular reglas exhaustivas y excesivas sobre el ámbito de aplicación y las condiciones del derecho de huelga. El grado de detalle y la extensión del catálogo de reglas —44 párrafos del Estudio General de 2012 sobre el Convenio núm. 87— demuestran que no se trata de una interpretación, sino de una extensión del ámbito de aplicación del Convenio destinada a colmar una laguna normativa. Sin embargo, la única instancia competente para subsanar las lagunas normativas es la Conferencia.
17. Aparte de que la remisión de la cuestión a la CIJ no resolverá la controversia, tendrá efectos negativos para la OIT y su mecanismo de control. Cualquier conclusión que abone la tesis de que el Convenio núm. 87 contempla efectivamente el derecho de huelga —pese a que sus redactores lo excluyeron expresamente y a que muchos Gobiernos han reconocido que no está incluido— tendría repercusiones en la ratificación de las normas. Se perdería la confianza

en la fiabilidad de las obligaciones dimanantes de los convenios de la OIT ratificados, y los mandantes podrían mostrarse reacios a elaborar nuevas normas. Ello sentaría un precedente muy negativo, que socavaría los esfuerzos encaminados a dirimir las divergencias de opinión mediante el diálogo social y de mutuo acuerdo.

18. Una opinión consultiva de la CIJ evidenciaría aún más las numerosas incompatibilidades que existen entre la legislación y la práctica nacionales, por un lado, y las reglas excesivas elaboradas por la Comisión de Expertos, por otro. Por ejemplo, la Comisión de Expertos declaró que deben permitirse las huelgas políticas, las huelgas de solidaridad y las huelgas de funcionarios de los servicios públicos, y que los servicios esenciales deben definirse de forma extremadamente restrictiva. Los Gobiernos con normativas y prácticas nacionales que prohíben determinados tipos de huelga se verían entonces sometidos a una fuerte presión para ajustar sus leyes nacionales —e incluso su derecho constitucional— a las supuestas interpretaciones de la Comisión de Expertos y, de no practicar esos ajustes, se expondrían a la presentación de quejas ante alguno de los órganos de control. Por otro lado, la remisión de la cuestión a la CIJ podría desalentar la ratificación del Convenio por los países que aún no han procedido a ella.
19. Además, ello enviaría un mensaje muy negativo a la opinión pública sobre la capacidad de la OIT para resolver las divergencias sobre cuestiones de fondo importantes y podría interpretarse en el sentido de que los asuntos difíciles se dirimirán por la vía contenciosa y no por consenso. En cualquier caso, independientemente de la opinión consultiva, el Grupo de los Empleadores no aceptará los dictámenes generales, detallados y excesivos de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga, de forma que el problema seguirá sin resolverse.
20. La oradora señala que también siguen pendientes algunas cuestiones de procedimiento. El Grupo de los Empleadores considera que la Conferencia desempeña una función esencial en el proceso de gobernanza, pues garantiza que todos los Estados parte en un convenio participen en los debates. Si bien la Resolución de 1949 facultó al Consejo de Administración para solicitar opiniones consultivas, menos de un tercio de los 187 Estados Miembros actuales participaron en aquella decisión, que por tanto carece de legitimidad democrática y debería ser revisada. El Grupo de los Empleadores también se muestra preocupado por la posibilidad de que el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo no sea imparcial, ya que la controversia se originó en un informe de la Comisión de Expertos en cuya elaboración el citado departamento desempeñó un papel clave.
21. El Grupo está convencido de que la remisión del asunto a la CIJ para que esta emita una opinión consultiva no permitirá resolver la controversia, sean cuales fueren las cuestiones que se sometan a su consideración. El derecho de huelga es un tema complejo que tiene múltiples vertientes y no se puede desvincular de los diversos sistemas y prácticas de relaciones laborales de los Estados Miembros de la OIT, que tienen un fuerte arraigo y presentan diferencias notables entre sí. Para fijar normas internacionales con relación al derecho de huelga deberían tenerse en cuenta esas diferencias, cosa que solo los mandantes tripartitos pueden hacer, en el marco de los procedimientos vigentes en la OIT, en la Conferencia.
22. Además, las opiniones consultivas de la CIJ no son, por definición, de obligado cumplimiento, y es muy dudoso que el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución les otorgue ese carácter de cara a la OIT y a sus mandantes. A este respecto la propia Oficina y un antiguo presidente de la CIJ ya expresaron dudas en el pasado; unas dudas que muchos Gobiernos comparten. Si bien el Grupo de los Empleadores respeta el cometido esencial de la CIJ para la resolución de las controversias entre países, así como el poder de persuasión de sus opiniones consultivas, no aceptará una opinión consultiva que reconozca la inclusión del derecho de huelga en el

Convenio núm. 87 y que confirme las interpretaciones de la Comisión de Expertos, ya que estas nunca han sido debatidas ni aprobadas en el marco de un proceso normativo tripartito. El Grupo de los Empleadores seguirá negándose a adoptar conclusiones sobre el derecho de huelga, ya sea en la Comisión de Aplicación de Normas o en otros órganos de control.

23. Sería harto problemático que la remisión a la CIJ se impusiera por votación cuando la cuestión suscita opiniones tan divididas. En su nota sobre el efecto jurídicamente vinculante de las opiniones consultivas de la CIJ, la Oficina dejó bien claro que la OIT debía estar «dispuesta a guiarse o regirse por la opinión consultiva de la Corte», y que, de no estarlo, «no debería solicitar esa opinión». Considerando que muchos de los mandantes no estiman que someter la cuestión a la CIJ sea la forma adecuada de resolver la controversia, esta opción debería desecharse.
24. Un diálogo social exhaustivo e inclusivo en la Conferencia es la única manera de lograr una solución sostenible y jurídicamente sólida. La adopción de recomendaciones, convenios, protocolos o resoluciones era antes la única forma reconocida de desarrollar normas internacionales del trabajo claras y transparentes, cimentadas en la participación y el apoyo tripartitos, además de respetuosas con la soberanía nacional, al permitir que los Estados Miembros decidiesen si las ratificaban o no. En 1992, Colombia propuso, con el apoyo de Alemania, Marruecos y Venezuela, que se elaborase una norma sobre el derecho de huelga. Otros muchos Gobiernos y algunas organizaciones de trabajadores se expresaron a favor de hallar soluciones sobre derecho de huelga a través del diálogo social tripartito.
25. El artículo 37 debe utilizarse únicamente como último recurso, una vez se hayan agotado todos los procedimientos de diálogo social tripartito, cosa que todavía no ha sucedido. Mantener una discusión en la Conferencia, cuenta la luz de algunas de las opiniones formuladas por la Comisión de Expertos, conducirá a un sólido consenso tripartito sobre las reglas universalmente aplicables en relación con el derecho de huelga y con sus principios básicos y sus límites. Este nuevo enfoque sería la mejor manera de avanzar y proporcionaría una seguridad jurídica que ya no sería posible cuestionar. El Consejo de Administración no puede sustituir a la Conferencia, ya que su representación es limitada. Por ello, la oradora insta a todos los mandantes a que logren un consenso para remitir el asunto a la Conferencia Internacional del Trabajo, como órgano decisorio supremo de la OIT.
26. **Hablando en nombre del grupo de 44 países**, un representante del Gobierno de Colombia toma nota con satisfacción del volumen y la calidad del trabajo realizado por la Oficina para facilitar esta importante discusión y expresa la esperanza de que la propuesta abra un camino hacia la solución de la controversia. Dado que el conflicto en curso se inscribe en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, en la versión enmendada del proyecto de decisión se propone que el Consejo de Administración solicite a la CIJ que emita urgentemente una opinión consultiva sobre la cuestión.
27. **Hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros**, una representante del Gobierno de España señala que Macedonia del Norte, Montenegro, Georgia, Noruega e Islandia suscriben su declaración. Recuerda que el 14 de julio de 2023, la Unión Europea y sus Estados miembros enviaron al Director General una carta en la que solicitaban que, como cuestión de máxima importancia, se incluyera en el orden del día del Consejo de Administración un punto relativo a la remisión a la CIJ de la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga. En ella indicaba que, tras más de una década de intentos fallidos para encontrar una solución, se requería urgentemente disponer de claridad jurídica. El grupo reconoce a la Comisión de Expertos como un órgano independiente establecido por la Conferencia para analizar la aplicación de los convenios por parte de los Estados Miembros, y reconoce asimismo que las opiniones y

recomendaciones emitidas por la Comisión no son vinculantes. El grupo conviene en que las opiniones consultivas de la CIJ son sentencias sobre cuestiones jurídicas sometidas a la Corte por los organismos autorizados para ello y que, en el caso de la OIT, estas opiniones consultivas están dotadas de efecto vinculante en virtud de lo establecido en párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT. El grupo apoya la remisión de la controversia a la CIJ para garantizar la seguridad jurídica. Con ello, también se pretende mantener la autoridad de la Comisión de Expertos, según lo acordado en 2014 por el Consejo de Administración, así como salvaguardar el sistema de control. El grupo agradece a la Oficina todo el apoyo prestado en la preparación de esta reunión extraordinaria y está listo para tomar una decisión sobre la adopción de una resolución relativa a la remisión de la cuestión a la CIJ.

- 28. Hablando en nombre de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)**, una representante del Gobierno de Indonesia declara que su grupo prefiere que la controversia se dirima a través del mecanismo interno previsto por la OIT, en lugar de recurrir a la CIJ. No obstante, ello no debería interpretarse erróneamente como una denegación del derecho fundamental a la huelga. La disposición de la Constitución de la OIT que prevé la posibilidad de recurrir a la CIJ en el caso de que existan interpretaciones divergentes de un convenio debe considerarse como una medida de último recurso. La controversia debería resolverse por cauces internos a fin de lograr una solución integral, aceptable e inclusiva. El grupo confía en la capacidad colectiva de la Conferencia para alcanzar un consenso a nivel interno y lograr así una solución creíble que mejore el sistema de control de la OIT.
- 29.** Su grupo propone que se acuerde un plazo para que todas las partes interesadas intenten llegar a un sólido entendimiento común mediante la celebración de reuniones tripartitas. El asunto solo debería someterse a la consideración de la CIJ si no se logra una solución al término de ese plazo. Los resultados de las dos reuniones extraordinarias deberían someterse a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo, para que esta prosiga con su examen y resuelva al respecto. Se han producido profundos cambios desde que, hace 74 años, la Resolución de la Conferencia facultó al Consejo de Administración para solicitar opiniones consultivas de la CIJ. Como órgano supremo y más representativo de los mandantes tripartitos de la OIT, la Conferencia es la plataforma más adecuada para la celebración de un debate exhaustivo, sustantivo y detenido sobre la interpretación del Convenio en aras de la democratización y de una representación equitativa.
- 30. Hablando en nombre del grupo de los Estados Árabes**, un representante del Gobierno de Qatar declara que la celebración de dos reuniones extraordinarias del Consejo de Administración sobre la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga refleja la importancia de la cuestión y la intención de los mandantes tripartitos de la OIT de resolver esta controversia que lleva pendiente desde hace mucho tiempo. El diálogo en el seno de la Organización es el mejor método para lograr la seguridad jurídica ante cualquier controversia relativa a la interpretación de los convenios de la OIT, de manera que deberían agotarse todos los cauces internos antes de remitir el asunto a la CIJ. Todavía existe la oportunidad de alcanzar un consenso a través del diálogo social en la Conferencia Internacional del Trabajo. Todos los Estados Miembros deben disponer del tiempo necesario para valorar las alternativas existentes, incluida la opción de utilizar un procedimiento normativo, que se contemplará en la jornada de mañana. En cualquier caso, la Conferencia debería tener la última palabra al respecto.
- 31. Un representante del Gobierno de Bulgaria** considera que, al no haberse hallado una solución consensuada sobre la prolongada controversia relativa a la interpretación del Convenio fundamental núm. 87 con respecto al derecho de huelga, el asunto debería remitirse a la CIJ. Es una controversia que incide negativamente en el funcionamiento de la OIT, en

general, y en sus órganos de control y en la credibilidad de su corpus normativo, en particular. La adopción de un protocolo relativo al Convenio no aportaría la seguridad jurídica necesaria, pues solo tendría efectos jurídicos en los Estados que lo ratificaran y entrañaría el riesgo de generar un sistema de dos niveles y todavía mayor inseguridad jurídica. Conviene proceder de manera constructiva, ya que el objetivo común de todos los mandantes es la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.

- 32. Un representante del Gobierno de Egipto** declara que es ciertamente importante disponer de seguridad jurídica con respecto a la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga, pero debe darse prioridad al diálogo tripartito en el seno de la OIT. La remisión de la cuestión a la CIJ debería ser el último recurso, una vez se hayan agotado todos los demás y se hayan examinado todos los puntos presentados durante las dos reuniones extraordinarias del Consejo de Administración. Es importante que todos los mandantes dispongan de tiempo suficiente para examinar la propuesta; por tanto, deberían celebrarse nuevas consultas sobre la formulación de la remisión y sobre la pregunta o las preguntas en ella contenidas, que posteriormente deberían someterse a la consideración de la Conferencia para su adopción. La aprobación por la Conferencia garantizará que todos los países que han ratificado el convenio participen en el proceso decisorio. El mandato otorgado al Consejo de Administración por la Resolución de 1949 tenía por objeto tratar los asuntos que no pudieran esperar hasta la siguiente reunión de la Conferencia. Habida cuenta de que la presente controversia surgió hace más de doce años, esperar otros seis meses no debería representar un obstáculo.
- 33. Un representante del Gobierno de los Países Bajos** declara que, en cuanto Miembro fundador de la OIT, su país es partidario de que las soluciones se busquen a través del diálogo social, pero como ello ha resultado imposible con relación a la presente cuestión, considera que ha llegado el momento de recurrir a la CIJ en busca de claridad jurídica. Es importante evitar que esta controversia socave la credibilidad de la OIT, sus funciones de control y su reputación como órgano normativo. El párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT faculta a la Organización para solicitar a la CIJ que emita una decisión sobre cualquier controversia relativa a la interpretación de un convenio, que es precisamente lo que se requiere en este caso. El protocolo que la Conferencia podría adoptar para resolver esta cuestión solo se aplicaría a los Estados Miembros que lo ratificaran, por lo que no aportaría la seguridad jurídica ni la universalidad necesarias.
- 34. Una representante del Gobierno de Noruega** declara que su Gobierno opina desde 2014 que la controversia debe remitirse a la CIJ y que no es menester adoptar medidas adicionales. Los principios relativos al derecho de huelga han sido desarrollados progresivamente por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, y todos los órganos de control de la OIT han actuado en el marco de sus mandatos respectivos. Para promover y defender sus intereses, los trabajadores necesitan contar con un medio de presión que les permita satisfacer sus reivindicaciones. Es natural que el derecho de huelga pueda derivarse del Convenio núm. 87. Además, la OIT y sus órganos de control no existen de forma aislada: varios pactos internacionales regulan el derecho de huelga y proporcionan un marco jurídico más amplio para la interpretación del Convenio. Resultaría paradójico que el organismo de las Naciones Unidas especializado en las cuestiones laborales no reconociese el derecho de huelga en sus propios convenios.
- 35. Un representante del Gobierno de Panamá** señala que una decisión de la CIJ tendría repercusiones no solo para la aplicación de otros convenios, sino también sobre el sistema de control en su conjunto. Es necesario actuar con precaución para no sentar un precedente por el que se recurra inmediatamente a la CIJ sin haber agotado antes otras vías. La libertad sindical se basa en tres derechos inseparables: el derecho de sindicación, el derecho de negociación

colectiva y el derecho de huelga. La huelga es un poderoso instrumento de negociación sindical que ayuda a resolver conflictos, pero debe ser utilizado con prudencia y responsabilidad. Si no queda más alternativa que someter la cuestión a la CIJ, simultáneamente debe mantenerse activo el sistema de control de normas.

36. **Un representante del Gobierno del Paraguay** declara que el derecho a la huelga y al paro laboral está expresamente reconocido en la carta magna de su país, respectivamente para los trabajadores de los sectores público y privado y para los empleadores, pero que ese derecho no se extiende a los miembros de las fuerzas armadas, a la policía ni a los servicios públicos esenciales. Es importante que cualquier desacuerdo en el seno de esta Organización se resuelva a través del diálogo social. Por ello, el orador insta al Consejo de Administración a que prosiga sus continuos esfuerzos para promover la cooperación en el marco de iniciativas tripartitas.
37. **Un representante del Gobierno de Sudáfrica** declara que su Gobierno actúa movido por el deseo de rectificar la ambigüedad jurídica relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga, así como por su voluntad inquebrantable de fortalecer los sistemas de control de la OIT. La remisión de la cuestión a la CIJ aportará seguridad jurídica, lo cual a su vez permitirá que los sistemas de control cumplan sus funciones sin que se cuestionen sus facultades. El derecho de huelga no puede dissociarse del concepto más amplio de la libertad sindical.
38. **Una representante del Gobierno de Suiza** declara que su Gobierno respeta la solicitud cursada por el Grupo de los Trabajadores. Lamenta que el documento presentado por la Oficina no contenga un análisis crítico de las preguntas planteadas por ese Grupo, máxime al tratarse de las mismas que la Oficina planteó ya en 2014, en el documento GB.322/INS/5. Por eso su Gobierno no puede aceptar el argumento según el cual ese análisis amenazaría la neutralidad y la imparcialidad de la Oficina. Para que los mandantes puedan adoptar una decisión fundamentada, es preciso que toda la información necesaria se presente de forma transparente, objetiva y exhaustiva. El Consejo de Administración no ha debatido nunca ni la forma ni el fondo de la cuestión que se pretende plantear a la CIJ. En aras del tripartismo y de la cohesión del Consejo de Administración, es necesario que las preguntas propuestas se examinen de manera inclusiva.
39. La primera pregunta no es lo suficientemente precisa y no refleja el problema que nos ocupa, puesto que una decisión acerca de si el derecho de huelga está amparado o no en virtud del Convenio núm. 87 no arrojará luz sobre las condiciones requeridas para su ejercicio. Si se decidiese que el Convenio ampara el derecho de huelga aun sin regularlo, sería necesario preguntar quién determinará cómo puede ejercerse ese derecho, pero esta cuestión atañería entonces a la interpretación de la Constitución de la OIT, y no a la del Convenio. Resultaría preferible preguntar a la CIJ si compete a los legisladores tripartitos, a los órganos de control, a los jueces de la CIJ o a los jueces de los tribunales nacionales pronunciarse con efecto vinculante sobre las condiciones necesarias para ejercer el derecho de huelga, así como sobre las posibles limitaciones del mismo, en los casos en que esos elementos no se regulen en la legislación vigente. La segunda pregunta no se refiere a la interpretación del Convenio en el sentido de lo dispuesto en el artículo 37 de la Constitución de la OIT.
40. Si la decisión de la CIJ fuera jurídicamente vinculante, todos los mandantes tripartitos deberían participar en la discusión del asunto y en el proceso decisorio. Por ese motivo, una vez se haya acordado el contenido de las preguntas que se propone plantear a la CIJ, la Conferencia Internacional del Trabajo debería tener la oportunidad de tomar la decisión definitiva acerca de la posibilidad de remitir la controversia a la CIJ.
41. **Una representante del Gobierno de Túnez** subraya la importancia de que se permita a todos los Estados Miembros, y en particular a aquellos que han ratificado el Convenio núm. 87, expresarse sobre este asunto. El Consejo de Administración debería preguntarse si realmente

se han agotado todas las vías de diálogo y si es apropiado que la Organización presione para que la CIJ pronuncie una decisión, habida cuenta de las diferencias de opinión que se manifiestan y de la incidencia que tales divergencias tendrían a la hora de aceptar y asumir ese la decisión de la CIJ.

42. El diálogo es un medio eficaz para alcanzar decisiones consensuadas, que tienen más probabilidades de ser aceptadas y aplicadas. Por tanto, esta cuestión debería inscribirse en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, lo cual permitirá que los debates prosigan de manera inclusiva. Debe brindarse a la Conferencia la oportunidad de opinar sobre cualquier decisión del Consejo de Administración. Si bien en la Resolución de 1949 se autorizó al Consejo de Administración para solicitar una opinión a la CIJ, no se impidió que la Conferencia tomara decisiones sobre la conveniencia de remitir asuntos a la CIJ. La oradora no destaca este hecho con ánimo de cuestionar la legitimidad de la función del Consejo de Administración en el proceso, sino para señalar que algunas cuestiones revisten tal importancia que merecen ser examinadas por todos los Estados Miembros. Es esencial tener presente que la CIJ no es competente para emitir opiniones sobre asuntos que rebasan el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT.
43. **Un representante del Gobierno de Türkiye** se muestra satisfecho con la decisión de que el asunto se examine en Comisión Plenaria. Si bien su Gobierno reconoce que es importante proteger el derecho de huelga en cuanto derecho fundamental de los trabajadores, expresa reservas acerca de la interpretación del Convenio núm. 87 a ese respecto. El diálogo social es un mecanismo de probada eficacia para resolver controversias, y garantiza el logro de soluciones sólidas y sostenibles con la participación de todas las partes. Así, su Gobierno apoya la idea de resolver la controversia mediante los mecanismos y estructuras de la OIT existentes, en lugar de remitirla a la CIJ, lo cual podría debilitar los mecanismos tripartitos de la Organización.
44. **Una representante del Gobierno de Zimbabwe** declara que su Gobierno ha tomado nota de la legítima solicitud cursada por el Grupo de los Trabajadores. Desearía obtener seguridad jurídica sobre este asunto, que incide negativamente en el buen funcionamiento del sistema de control de la OIT desde 2012. También le interesaría oír la opinión consultiva de la CIJ, más que nada porque el sistema de control no es objetivo en el análisis de los casos desde hace muchos años.
45. La oradora valora positivamente el asesoramiento jurídico prestado por la Oficina. Sin embargo, la delegación de facultades en el Consejo de Administración prevista en la Resolución de 1949 ha perdido vigencia, ya que la Organización y su composición, así como la del Consejo de Administración, han evolucionado desde entonces. El poder de decisión debería corresponder a la Conferencia, por ser esta el órgano que delegó aquellas facultades. Por otra parte, el Consejo de Administración ya no es representativo del conjunto de miembros de la OIT porque los países de mayor importancia industrial mantienen su condición de miembros permanentes. Resulta preocupante que algunos miembros del Consejo de Administración que no han ratificado el Convenio núm. 87 tengan el derecho de votar sobre este asunto, mientras que otros países que sí lo han ratificado no tienen derecho a voto por el hecho de no ser miembros del Consejo de Administración. Por tanto, debería ser la Conferencia, que integra la totalidad de los Estados Miembros de la OIT, la que adopte la decisión definitiva.
46. **Una representante del Gobierno de Argelia** declara que tratar este asunto tan importante mediante el diálogo tripartito contribuirá a impedir una crisis institucional y a garantizar la seguridad jurídica en el seno de la OIT. Toda cuestión que se eleve a la CIJ debería centrarse en determinar si el derecho de huelga está reconocido en virtud del Convenio núm. 87, ya que ampliar el ámbito de esa pregunta no haría más que acentuar las divergencias de opinión y no

reflejaría la esencia del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT. La decisión de remitir a la CIJ todo asunto relativo a la interpretación de un convenio fundamental debe ser aprobada por la Conferencia, pues esta es la única forma de incluir a todos los Estados Miembros en el proceso decisorio y de garantizar que se tengan en cuenta las posturas de todas las partes. Obtener la aprobación de la Conferencia reforzará la credibilidad del proceso de remisión y restaurará la confianza entre los mandantes.

47. **Una representante del Gobierno de Australia** declara que debe ponerse fin a la incertidumbre que ha sembrado la controversia, y que remitir el asunto a la CIJ es la vía adecuada para garantizar la seguridad jurídica. Su Gobierno no está a favor de que se debata sobre la actividad normativa con respecto a esta cuestión mientras la controversia siga sin resolverse.
48. **Un representante del Gobierno de Bangladesh** declara que, en virtud de la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo tiene por mandato elaborar normas. En la Resolución de 1949, no fue con carácter permanente como se delegaron en el Consejo de Administración facultades sobre cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo. Además, es muy dudoso que el término «actividades» utilizado en la Resolución incluya directa o indirectamente la elaboración de normas. La Conferencia debe gozar de una competencia plena. El Consejo de Administración no puede pretender ostentar facultades permanentes a ese respecto. Remitir asuntos a la CIJ es una medida de último recurso que no procede en la situación actual. Las facultades intrínsecas de la Conferencia en materia normativa no deben ser diluidas. Si en la Resolución de 1949 no se exigió que la Conferencia refrendase la decisión del Consejo de Administración de remitir un asunto a la CIJ fue sencillamente porque el Consejo de Administración derivaba ese mandato de la propia Conferencia. Todavía no se han agotado los procedimientos internos de la OIT destinados a dirimir controversias. Será pues necesario recurrir a la autoridad suprema de la Conferencia. En los Convenios núms. 87 o 98 no se menciona expresamente el derecho de huelga. Las obligaciones jurídicas deben recogerse expresamente en la legislación y en los convenios; de lo contrario, no existen.
49. **Un representante del Gobierno de Barbados** declara que, durante las consultas mantenidas en los meses anteriores, su Gobierno también se declaró partidario de que se invocase el artículo 37 de la Constitución de la OIT, en vista de que el diálogo social no siempre genera consenso. Es inaceptable que la OIT no pueda dirigirse con autoridad a los Estados Miembros sobre los asuntos relativos a los convenios y sobre una cuestión tan importante como el derecho de huelga. En efecto, la función normativa de la OIT se ve debilitada por esa deficiencia. La inseguridad en torno a esta situación ha durado demasiado tiempo; el asunto debería remitirse ahora a la CIJ.
50. **Una representante del Gobierno del Camerún** declara que el tripartismo, principio que vertebra el funcionamiento de la OIT, sigue siendo el mejor medio para resolver las controversias y garantizar la seguridad jurídica respecto a la interpretación del Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. Su Gobierno está convencido de que todavía se puede resolver esta cuestión internamente. Remitir el asunto a la CIJ debería constituir una medida que solo debería utilizarse como último recurso, una vez agotadas todas las vías internas de diálogo tripartito, por lo que sería prematuro aplicarla en la coyuntura actual. En aras de la paz, la justicia social y la democracia, todos los Estados Miembros, y en particular aquellos que han ratificado el Convenio núm. 87, deberían poder participar en las discusiones y en la adopción de una decisión sobre la conveniencia de remitir el asunto a la CIJ. Así pues, esta cuestión debería inscribirse en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que debería tomar la decisión definitiva.

51. **Una representante del Gobierno del Canadá** manifiesta preocupación por los efectos negativos que la controversia está surtiendo en el funcionamiento del sistema de control de la OIT. Es importante que se aclare el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 para que los Gobiernos que lo han ratificado, o que estén considerando hacerlo, conozcan el carácter y alcance de las obligaciones que dimanarían de su ratificación y puedan adaptar las leyes y prácticas de sus países en consecuencia. Por ello, la controversia debe resolverse sin mayores dilaciones.
52. La oradora declara que su Gobierno es firmemente partidaria del diálogo social y explica que, en anteriores ocasiones, se ha manifestado a favor de resolver esta controversia de forma tripartita y negociada. No obstante, después de un examen detenido, considera que se han agotado todas las vías de diálogo social, dado que la situación de punto muerto persiste desde hace más de un decenio y que los puntos de vista de los mandantes de la OIT al respecto difieren diametralmente entre sí. Por consiguiente, su Gobierno apoya, con carácter excepcional y como último recurso, que el asunto se remita a la CIJ. Disponer de una opinión consultiva autorizada permitirá a los mandantes avanzar con claridad jurídica sobre el asunto.
53. **Un representante del Gobierno de Chile** recalca el apoyo de su Gobierno a la función normativa de la OIT. El derecho de huelga ha sido reconocido en la legislación y la jurisprudencia chilenas como parte integrante de la libertad sindical en el ámbito del Convenio núm. 87. Por ese motivo, su Gobierno opina que la OIT debería solicitar a la CIJ que emita con carácter urgente una opinión consultiva sobre la protección del derecho de huelga en el marco del Convenio núm. 87.
54. **Un representante del Gobierno de China** señala que la Conferencia Internacional del Trabajo debería tomar la decisión definitiva acerca de toda recomendación o conclusión que el Consejo de Administración formule en la presente reunión. Su Gobierno mantiene la postura de que las controversias deberían resolverse mediante la celebración de consultas y el diálogo. Remitir la controversia a la CIJ no es la única opción de la Organización, y mucho menos la mejor. La OIT debería seguir mejorando sus mecanismos internos en consonancia con los principios del tripartismo y de diálogo social inclusivo a fin de alcanzar soluciones viables en que se tengan en cuenta las preocupaciones de todas las partes.
55. **Un representante del Gobierno de Colombia** aplaude la decisión de permitir que todos los Gobiernos manifiesten sus opiniones sobre el asunto y declara que la forma de avanzar es remitir la controversia a la CIJ. El asunto se ha tratado de conformidad con las normas y reglamentos que rigen al Consejo de Administración, órgano que está, por consiguiente, en su derecho a tomar una decisión, y la Oficina ha actuado de forma imparcial en el cumplimiento de ese marco normativo. El mandato del Consejo de Administración no debería cuestionarse, ni tampoco el de la Comisión de Expertos, y no debe comprometerse la legitimidad de los órganos de control de la OIT, ya que sus decisiones, consideraciones y recomendaciones redundan en beneficio de todos los mandantes. La función de tales órganos es crucial para el fomento del tripartismo, el cual contribuye a que el diálogo social sea provechoso y constituye un ejemplo para otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Su Gobierno confía en que la CIJ podrá solucionar la controversia y que, una vez se haya tomado una decisión, la Organización encontrará la forma de abordar la cuestión de forma satisfactoria para todas las partes y de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Si fuera necesario, la Organización podría, en tal caso, seguir otros cauces.
56. **Un representante del Gobierno de Eswatini** declara que en su país nunca se ha cuestionado el derecho de huelga en el ámbito nacional. Sin embargo, reconoce que esta prolongada controversia internacional ha tenido graves repercusiones en la labor de los órganos de control de la OIT. La urgencia de los actuales esfuerzos que se están invirtiendo para resolver

la controversia interpretativa va en contra de los ideales de diálogo social y los mecanismos de consulta de la OIT. Además, la adopción de una decisión en el seno del Consejo de Administración excluye a muchos miembros que podrían verse afectados por el resultado de la discusión, en particular, los Estados Miembros que han ratificado el Convenio núm. 87. El orador insta al Consejo de Administración a que recurra a todas las opciones disponibles, incluidas las consultas tripartitas, y a que aplaze su decisión a marzo de 2024.

- 57. Una representante del Gobierno de la India** señala que este asunto no se refiere únicamente a la libertad sindical, sino más bien al hecho de sentar un precedente respecto a problemas futuros. Recuerda que la Comisión de Expertos ha interpretado que el Convenio núm. 87 incluye el derecho de huelga. Además, desde el punto de vista del procedimiento, la controversia actual entra claramente en el ámbito de competencia de la Conferencia Internacional del Trabajo, de suerte que los Estados que no son miembros del Consejo de Administración no quedarán excluidos del proceso de adopción de una decisión que les afectará. Por consiguiente, la oradora insta a que se celebre un debate en la Conferencia Internacional del Trabajo, y añade que la Conferencia solo debería remitir la controversia a la CIJ en el caso de que no se resuelva. La OIT debe velar por el principio de según el cual el proceso de toma de decisiones sea democrático.
- 58. Un representante del Gobierno de México** declara que su Gobierno ha señalado reiteradamente que es necesario garantizar la seguridad jurídica y fortalecer el sistema de control de la OIT. Es importante aplicar adecuadamente las disposiciones establecidas en la Constitución de la OIT, en particular, el párrafo 1 del artículo 37. Remitir la actual controversia a la CIJ proporcionaría seguridad jurídica y reforzaría los derechos humanos, los derechos de los trabajadores y los principios de tripartismo y de diálogo social. A resultas de ello, se dispondría de una base sólida para la aplicación del Convenio núm. 87 y para proteger los derechos de los trabajadores. Por consiguiente, el orador apoya las enmiendas al proyecto de decisión propuestas por el representante del Gobierno de Colombia en nombre de un grupo interregional de países.
- 59. Una representante del Gobierno de Namibia** recuerda que la persistente controversia sobre el derecho de huelga y la interpretación del Convenio núm. 87 ha socavado el mandato normativo de la OIT y la credibilidad de su sistema de control. No se ha logrado alcanzar una resolución mediante el diálogo social. Está claro que la discusión actual constituye una de las «cuestiones o dificultades» previstas en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, y, en ese sentido, debería remitirse a la CIJ sin dilación. Tal decisión será un acto de buena fe y proporcionará seguridad jurídica al órgano de control.
- 60. Un representante del Gobierno del Níger** deplora que esta prolongada controversia no se haya resuelto mediante el diálogo social y que se haya permitido que afecte al funcionamiento del sistema de control de la OIT. Es partidario de que la controversia se remita a la CIJ, ya que la opinión consultiva de dicha entidad será reconocida por todas las partes como definitiva y vinculante. Sin embargo, dada la importancia del asunto, la decisión de remitir la controversia a la CIJ debería tomarla la Conferencia Internacional del Trabajo en 2024, independientemente de las facultades conferidas al Consejo de Administración en 1949. Todos los mandantes deberían acordar que la opinión de la CIJ se aplique en el marco del respeto mutuo. El orador encomia el apoyo que la Oficina del Consejero Jurídico ha prestado a los mandantes en la preparación de la presente discusión. A la luz de las diferentes visiones manifestadas respecto a la aplicación del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, el orador solicita al Director General que elabore un reglamento para la aplicación de dicha disposición y de otras que revistan características similares. El orador respalda el proyecto de resolución, pero preferiría que se suprimieran los párrafos 2 y 3 antes de su adopción.

- 61. Un representante del Gobierno de Nigeria** declara que emprender una huelga al margen de procedimientos acordados y de los mecanismos de solución de controversias incide negativamente en la economía y en las empresas afectadas. En su país, las cuestiones de interpretación y ambigüedad legislativa se remiten a un órgano independiente. Así, la disposición relativa a la remisión de controversias a la CIJ, que figura en el artículo 37 de la Constitución de la OIT, podría servir para resolver la controversia que nos ocupa. Ha llegado el momento de que el Consejo de Administración decida qué órgano de gobernanza de la OIT debería pronunciarse acerca de dicha remisión y adopte una versión actualizada del proyecto de resolución presentado inicialmente en 2014.
- 62. Un representante del Gobierno del Pakistán** subraya la importancia que el tripartismo y el diálogo revisten en la OIT. Pregunta si una norma internacional reconocida por un instrumento jurídico, como es el derecho de huelga, que está contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debería ser reconocida por otros instrumentos sin mayor consideración. En cuanto norma elevada al rango de derecho humano, el derecho de huelga debería considerarse como una norma del trabajo. Por lo que respecta a su aplicación y control, el orador declara que el órgano de control orienta la aplicación de esas normas, pero que las disposiciones de los órganos de control son de carácter consultivo y no pueden generar nuevas obligaciones. El orador confía en que la presente controversia pueda resolverse mediante la negociación y el diálogo.
- 63. Un representante del Gobierno de la Federación de Rusia** declara que la aplicación de medidas externas para solucionar diferencias internas solo debería considerarse como el último recurso, y que en el caso actual todavía no se han agotado todos los mecanismos internos de diálogo social. La Conferencia Internacional del Trabajo no ha examinado la controversia, lo cual significa que una mayoría de Estados Miembros no ha podido participar aún en los debates sobre esta cuestión. Aunque reconoce que el Consejo de Administración fue autorizado para solicitar opiniones consultivas a la CIJ, es también cierto que la composición de la OIT y sus procedimientos de toma de decisiones han evolucionado considerablemente, y que la Resolución de 1949 no confiere automáticamente las bases para aplicar dicha medida. Además, no se han establecido plazos para el diálogo, y la controversia ha pasado de ser una cuestión de interpretación a englobar aspectos institucionales relativos al funcionamiento de la OIT. En conclusión, el orador señala que no está de acuerdo en que una opinión consultiva de la CIJ aportará seguridad jurídica. Una opinión de ese tipo es, por naturaleza, consultiva, e inevitablemente dará lugar a nuevas controversias acerca de su carácter jurídico. Por consiguiente, no apoya la propuesta de remitir la controversia a la CIJ ni apoya las enmiendas al proyecto de decisión propuestas por el representante del Gobierno de Colombia en nombre de un grupo interregional de países.
- 64. Un representante del Gobierno del Sudán** declara que ha tomado nota de la solicitud cursada por el Grupo de los Trabajadores para recabar una opinión consultiva de la CIJ sobre la interpretación del Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. Considera que solo se debería recurrir a la CIJ una vez se hayan agotado todos los demás mecanismos, entre otros, un debate en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en que puedan participar todos los Estados Miembros. El orador espera que dicho debate proporcione claridad y seguridad jurídicas y preserve el principio de diálogo social. Propone que el Consejo de Administración señale un plazo para celebrar ese debate de manera que puedan adoptarse nuevas medidas si fuera necesario.
- 65. Una representante del Gobierno de los Estados Unidos de América** declara que el derecho de huelga está amparado por el Convenio núm. 87. No obstante, habida cuenta del desacuerdo que perdura desde hace años con respecto a su interpretación y el perjuicio que ese conflicto

ha supuesto para la integridad del sistema de control de la OIT, su Gobierno no excluye que la cuestión pueda remitirse a la CIJ. Con todo, no le parece necesario ni apropiado remitir la cuestión de si la Comisión de Expertos es competente para determinar el alcance y la evolución del derecho de huelga. Su Gobierno respalda incondicionalmente la labor de la Comisión de Expertos, parte fundamental del sistema de control, y en particular sus esfuerzos por formular observaciones y recomendaciones sobre la protección, el ámbito de aplicación y los parámetros del derecho de huelga. La oradora espera que la presente discusión desemboque en la adopción de un plan preciso destinado a resolver la controversia.

66. **La Vicepresidenta trabajadora** expresa su satisfacción por la información suministrada por los Estados Miembros y señala que ha tomado nota del amplio compromiso mostrado para encontrar una solución a la controversia en curso.
67. **La Vicepresidente empleadora** señala que el formato de Comisión Plenaria ha permitido celebrar un debate productivo, pese a la oposición anteriormente manifestada por otros grupos. Observa que ninguno de los Gobiernos que han intervenido ni el propio Grupo de los Empleadores han negado que el derecho de huelga sea un derecho fundamental. Reitera que, en cambio, la cuestión radica, en esencia, en determinar si un convenio, que excluye expresamente el derecho de huelga, puede ser utilizado por uno de los órganos de control, a saber, la Comisión de Expertos, pero no por otros, para dar una interpretación extensiva de ese derecho. Se trata de un asunto de legitimidad democrática. Desde que se adoptó la Resolución de 1949, el número de Miembros de la OIT ha pasado de 61 a 187. Si el Consejo de Administración sometiera el asunto a votación, solo 56 representantes de la OIT participarían en la votación, frente a los 748 que podrían participar si se sometiera a votación en la Conferencia Internacional del Trabajo. Por ese motivo, su grupo considera que la Resolución de 1949 no constituye una base legítima desde el punto de vista democrático para la adopción de medidas.
68. **El Director General** explica que el desacuerdo entre los mandantes y la Oficina es inherente al proceso democrático. Ahora bien, utilizar ese desacuerdo como base para formular acusaciones infundadas de parcialidad e incluso de colusión por parte de la Oficina es inexcusable, especialmente considerando toda la labor que la Oficina ha llevado a cabo para preparar las discusiones actuales. El orador espera que se retiren tales alegaciones.

Consejo de Administración

69. El Consejo de Administración procede a examinar una subenmienda a la enmienda del proyecto de resolución que ha presentado el Gobierno de Colombia en nombre de un grupo de 44 países. La subenmienda ha sido propuesta por el Grupo de los Empleadores y distribuida por la Oficina, con el siguiente tenor:

En respuesta a la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y 36 Gobiernos a fin de que la controversia relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), con respecto al derecho de huelga, se remita urgentemente a la Corte Internacional de Justicia para su resolución, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración decide adoptar la siguiente resolución:

El Consejo de Administración,

Consciente de que existe un desacuerdo grave y persistente entre los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga,

Recordando que el origen de la controversia radica en un desacuerdo surgido entre los mandantes tripartitos de la Organización respecto de si el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga, y de si la Comisión de Expertos se ha extralimitado en el ejercicio de sus facultades al emitir opiniones y recomendaciones no vinculantes sobre el derecho de huelga.

~~Tomando nota de que los órganos de control de la OIT han observado sistemáticamente que el derecho de huelga es un corolario del derecho fundamental de libertad sindical,~~

Tomando nota de que la cuestión que se examina versa sobre el ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 y las opiniones expresadas por la CEACR sobre el derecho de huelga.

Profundamente preocupado por las implicaciones que esta controversia tiene en el funcionamiento de la OIT y en la credibilidad de su sistema de normas,

Afirmando la necesidad de resolver la controversia de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la OIT,

Recordando que, en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, «[t]odas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución»,

Recordando la decisión consensuada que el Consejo de Administración adoptó en su 320.ª reunión (marzo de 2014), en la que este se felicitó «por la exposición clara de la Comisión de Expertos acerca de su mandato, tal como consta en su informe de 2014», a saber:

«La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesto por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son imperativas, y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de ochenta y cinco años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales».

~~Observando que, a pesar de una larga serie de intentos, no se ha alcanzado un consenso a través del diálogo tripartito,~~

Reconociendo el papel de la Conferencia Internacional del Trabajo en cuanto órgano supremo de la OIT, integrado por delegaciones tripartitas de sus Estados Miembros y facultado para adoptar normas internacionales del trabajo y formular orientaciones sobre el mundo laboral.

Subrayando que el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución dispone que toda remisión a la Corte Internacional de Justicia tiene por objeto la resolución de las cuestiones o dificultades que se le sometan,

Expresando la esperanza de que, habida cuenta de la estructura tripartita única de la OIT, se invitaría no solo a los Gobiernos de los Estados Miembros de la OIT, sino también a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores que tienen estatuto consultivo general ante la OIT a participar directamente y en pie de igualdad en las fases escrita y oral del procedimiento ante la Corte, en el caso de que se decidiera optar por la remisión.

El Consejo de Administración solicita a la Oficina que inscriba un punto en el orden del día de la 112.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2024), para examinar y decidir opciones con objeto de proporcionar seguridad jurídica, incluso mediante:

a) medidas apropiadas que deberá adoptar la Conferencia Internacional del Trabajo.

b) la remisión de la cuestión a la Corte Internacional de Justicia para obtener una opinión consultiva sobre la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga y, en su caso, decidir las medidas de seguimiento necesarias tras recibir la opinión consultiva.

Decide, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT:

~~1.— Solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita urgentemente una opinión consultiva, con arreglo al párrafo 1 del artículo 65 del Estatuto de la Corte y al artículo 103 del Reglamento de la Corte, sobre la siguiente pregunta:~~

~~¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)?~~

~~2.— Encargar al Director General que:~~

~~a) transmita la presente resolución a la Corte Internacional de Justicia, acompañada de todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 65 del Estatuto de la Corte;~~

~~b) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que permita la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que gozan de estatuto consultivo general en la OIT en los procedimientos consultivos;~~

~~c) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que considere tomar todas las posibles medidas para acelerar el procedimiento, de conformidad con el artículo 103 del Reglamento de la Corte, de modo que pueda dar una respuesta urgente a esta solicitud, y~~

~~d) informe acerca de la solicitud, de conformidad con el párrafo 4 del artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.~~

70. El Presidente, de conformidad con el artículo 4.3 del Reglamento, y tal como se contempla en las disposiciones aplicables a la reunión extraordinaria que el Consejo de Administración aprobó en su 349.ª reunión, presenta el siguiente informe oral sobre el intercambio de opiniones mantenido en la Comisión Plenaria:

De conformidad con el artículo 4.3 del Reglamento del Consejo de Administración, y tal y como se contempla en las disposiciones aprobadas para esta reunión extraordinaria, es para mí un honor informar al Consejo de Administración del intercambio de opiniones que se ha celebrado esta mañana.

La Comisión Plenaria ha brindado la posibilidad de mantener un intercambio de opiniones enriquecedor con un total de 35 oradores, incluidos los representantes de 12 Gobiernos que no están representados en el Consejo de Administración. Una serie de participantes ha acogido con agrado la utilización del formato de la Comisión Plenaria para garantizar la transparencia y la inclusión, algo crucial para abordar un tema que reviste gran importancia institucional.

En relación con la cuestión fundamental de si la Organización debería o no solicitar con carácter urgente una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución, tanto el Grupo de los Empleadores como el Grupo de los Trabajadores han reafirmado sus respectivas posiciones.

El Grupo de los Trabajadores ha recordado que esta controversia está relacionada con un principio y un derecho fundamental en el trabajo, y que el derecho de huelga es un medio esencial —y en algunos casos, el único medio— que tienen las organizaciones de trabajadores para defender sus intereses. La OIT es un bastión para los trabajadores del mundo, y esta prolongada inseguridad jurídica les perjudica. No hay otra opción que remitir la controversia a la CIJ. No hay posibilidad realista de dirimir esta diferencia a través del diálogo social, porque el Grupo de los Empleadores no reconoce que el derecho de huelga está consagrado en el Convenio núm. 87 ni la correspondiente autoridad de los órganos de control para emitir orientaciones jurídicas. Es necesario priorizar el esclarecimiento de la cuestión jurídica relativa al ámbito de aplicación del Convenio núm. 87 respecto del derecho de huelga y confirmar que las orientaciones de los órganos de control de la OIT sientan autoridad, utilizando los medios constitucionales disponibles, a saber, lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución.

En lo que se refiere a las dos preguntas que ha propuesto formular a la Corte, el Grupo de los Trabajadores ha explicado que la intención es abarcar todos los aspectos de la controversia en materia de interpretación. Sin embargo, el Grupo considera que la propuesta presentada por algunos Gobiernos de plantear una única pregunta sobre el derecho de huelga bastaría para solventar la controversia, siempre que se entienda que la Corte recibiría toda la documentación pertinente. Finalmente, el Grupo ha señalado que la delegación de autoridad de 1949 sigue en vigor y, por tanto, el Consejo de Administración tiene la facultad de remitir cuestiones a la CIJ para su resolución. El Grupo de los Trabajadores aceptará como definitiva y dotada de autoridad cualquier opinión emitida por la CIJ.

El Grupo de los Empleadores ha reiterado su firme oposición a la remisión de la controversia a la CIJ. A su juicio, no hay discrepancias en cuanto a la interpretación del Convenio núm. 87, ya que dicho convenio no contempla el derecho de huelga. El verdadero problema reside en las supuestas «interpretaciones» de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga —harto amplias, detalladas y extensas—, así como en el hecho de que la Comisión de Expertos haya colmado una laguna normativa, una función que solo compete a la Conferencia. La remisión de la cuestión a la Corte sentaría un mal precedente, ya que constituiría una admisión pública por parte de la OIT de que no puede solventar sus diferencias de modo interno.

El Grupo de los Empleadores ha reiterado su opinión, según la cual las opiniones consultivas de la CIJ son inherentemente no vinculantes, y no aceptará ninguna opinión consultiva de la CIJ independientemente de su tenor. El Grupo seguirá expresando su desacuerdo con los puntos de vista detallados y excesivos de la Comisión de Expertos y mantendrá su rechazo a debatir las cuestiones relativas al derecho de huelga en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. También ha señalado que las preguntas propuestas no son suficientes y tendrían que incluir igualmente el papel de la Conferencia. La Conferencia es quien debería examinar y adoptar las normas internacionales relativas al derecho de huelga, ya que es el foro competente para hallar una solución. El derecho de huelga es una cuestión polifacética que requiere un debate exhaustivo por parte de los mandantes tripartitos del mundo del trabajo. Una acción normativa de la Conferencia es la única manera de avanzar.

Una amplia mayoría de Gobiernos ha reafirmado la importancia de la libertad sindical, de la libertad de asociación y del derecho de huelga, y muchos han destacado sus leyes y prácticas nacionales a este respecto.

Un número considerable de Gobiernos ha expresado un claro apoyo a la remisión de la controversia en materia de interpretación a la CIJ y ha destacado que los Gobiernos necesitan seguridad jurídica respecto del alcance de las obligaciones dimanantes de la ratificación del Convenio núm. 87. Si bien han reafirmado su apoyo a soluciones basadas en el diálogo social, han considerado que ese tipo de soluciones no han permitido solventar una controversia que ya se prolonga desde hace mucho tiempo. Debería ponerse fin al actual *impasse* sobre un

principio y derecho fundamental en el trabajo. Es necesario impedir que esta controversia siga socavando la credibilidad de la OIT, especialmente sus funciones de establecimiento de normas y de control de la aplicación de estas. Dichos Gobiernos han expresado su firme convicción de que recurrir a la CIJ es la vía adecuada para obtener una seguridad jurídica. En ese sentido, la mayoría ha recordado que una opinión consultiva sería vinculante para la OIT. También han considerado que la propuesta normativa del Grupo de los Empleadores y de otros Gobiernos no podría aportar seguridad jurídica, ya que los Miembros no ratificantes seguirían enfrentándose a la incertidumbre actual resultante de la controversia en el marco del Convenio núm. 87. Algunos Gobiernos han destacado que seguiría habiendo margen para el diálogo social a la hora de dar seguimiento a la decisión de la Corte, si fuera necesario.

En cuanto a las preguntas que deberían someterse a la CIJ, la primera pregunta ha recabado un considerable apoyo, mientras que ningún Gobierno se ha manifestado a favor de la segunda pregunta propuesta por el Grupo de los Trabajadores. Un Gobierno ha opinado que la primera pregunta, sobre el derecho de huelga, no refleja plenamente la controversia, mientras que la segunda, relativa al mandato de la Comisión de Expertos, no puede considerarse una cuestión de interpretación con arreglo al párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución.

Varios Gobiernos, si bien han reconocido que la Constitución prevé la remisión de diferencias de interpretación a la CIJ, no la han apoyado, ya que consideran que debería ser un último recurso que solo debería contemplarse si se han agotado todas las demás vías. Para algunos de esos Gobiernos, una acción normativa de la Conferencia sería el método más transparente, adecuado y lógico para la formulación de normas de la OIT que sienten autoridad en relación con el derecho de huelga. El establecimiento de normas refleja los principios fundamentales del tripartismo y el diálogo social de la OIT y puede producir un resultado equilibrado y aceptable para todas las partes. En el caso de que fuera imposible lograr una solución a través del diálogo tripartito, el recurso a la CIJ seguiría estando disponible, en última instancia, en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT.

Muchos participantes, tanto a favor como en contra de la remisión de la controversia a la Corte, han considerado que el asunto debería debatirse y decidirse preferiblemente en la Conferencia Internacional del Trabajo. Asimismo, han indicado que, si bien el Consejo de Administración fue debidamente autorizado en 1949 a solicitar opiniones consultativas, los cambios en la composición de la OIT hacen que sea necesario discutir esta cuestión en el órgano deliberativo supremo por motivos de legitimidad. Un número igualmente elevado de oradores, incluidos los que han presentado la enmienda, han considerado que el Consejo de Administración es un foro adecuado para tomar tal decisión.

Para concluir, creo que nadie se sorprenderá si digo que hay convergencia en cuanto al diagnóstico, pero no en cuanto a la cura. El intercambio de opiniones ha puesto de manifiesto la diversidad y divergencia de opiniones sobre esta cuestión.

El formato de la Comisión Plenaria ha permitido mantener un amplio intercambio de opiniones, lo que ha sido bien recibido y valorado por todos los participantes. Espero que este informe haya hecho justicia a la calidad del intercambio y al compromiso y sentido de responsabilidad demostrado por los tres grupos.

Confío en que la plenaria del Consejo de Administración pueda tomar el testigo y celebrar un debate constructivo sobre la mejor manera de avanzar.

- 71. La Vicepresidenta empleadora**, en respuesta al informe oral, aclara que, aunque su grupo no puede aceptar la consideración de la Oficina de que las opiniones consultivas de la CIJ son jurídicamente vinculantes ni aceptar o reconocer la aprobación por la CIJ de las opiniones de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga, ello no implica que el Grupo de los Empleadores no vaya a aceptar ninguna de las opiniones consultivas de la CIJ. Además, su grupo no ha dicho que una acción normativa sea la única solución viable, sino que la Conferencia Internacional del Trabajo, en cuanto que órgano supremo de la Organización, debería tener la libertad de escoger el foro para las deliberaciones y la adopción de decisiones.

72. Existen dudas en torno a la imparcialidad de la Oficina. Como ha señalado el Gobierno de Suiza, aunque las cuestiones que el Grupo de los Trabajadores propone plantear a la Corte son idénticas a las que figuran en el documento GB.322/INS/5, la Oficina se ha negado a analizarlas desde una perspectiva jurídica, aduciendo motivos de neutralidad e imparcialidad. En los últimos meses, la Oficina ha eludido reglas en materia de procedimiento y gobernanza para ayudar al Grupo de los Trabajadores a lograr sus fines, dejando de lado al Grupo de los Empleadores, en detrimento del equilibrio tripartito de la OIT. Por ejemplo, la Oficina ha permitido que el Grupo de los Trabajadores inscribiera un punto en el orden del día de la reunión del Consejo de Administración sin presentarlo primero al Grupo de Selección, al tiempo que ha denegado una petición similar al Grupo de los Empleadores. De igual modo, los documentos de referencia para la petición del Grupo de los Empleadores y para la petición del Grupo de los Trabajadores no incluyen el mismo nivel de detalle; en los documentos relativos a la propuesta del Grupo de los Trabajadores figuran cartas de apoyo de varios Gobiernos, pero en el documento relativo a las propuestas de su grupo se ha excluido ese tipo de cartas. La Oficina también ha dejado de lado a los Gobiernos, al no transmitirles toda la información pertinente. El trato injusto dispensado por la Oficina a sus mandantes, debido a su orientación política y no a la falta de profesionalidad del personal, es completamente inaceptable.
73. El proyecto de resolución original es inapropiado y sesgado, ya que refleja únicamente la postura del Grupo de los Trabajadores e intenta condicionar las discusiones del Consejo de Administración. En el pasado, muchos Gobiernos han opinado que debería ser la Conferencia Internacional del Trabajo quien se ocupe de una cuestión tan seria, y no el Consejo de Administración. La oradora expresa su discrepancia con la aseveración que figura en el proyecto de resolución original de que el origen de la controversia radica en un desacuerdo surgido entre los mandantes tripartitos respecto de si el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga. La controversia se debe más bien a que la Comisión de Expertos, de manera gradual a lo largo del tiempo y sin instancia de parte, ha establecido normas sobre el derecho de huelga que hacen referencia a dicho convenio, a pesar de que la Conferencia excluyó intencionadamente el derecho de huelga de su ámbito de aplicación durante el proceso de redacción y adopción de este. La oradora también expresa su profundo desacuerdo con la afirmación de que «el asesoramiento jurídico de autoridad de la Corte es la única opción viable disponible» y con el «carácter obligatorio de toda opinión consultiva obtenida por este mecanismo». Aunque se omiten esas fórmulas en las enmiendas propuestas por el grupo de 44 países, algunos Gobiernos las han utilizado en sus declaraciones.
74. En las enmiendas al proyecto de resolución propuestas por el grupo de 44 países también se hace referencia al mandato de la Comisión de Expertos, por lo que la oradora desea destacar que la Comisión de Expertos se ha extralimitado en su mandato al ofrecer extensas opiniones sobre el derecho de huelga que no pueden considerarse como una interpretación del Convenio núm. 87, ya que van más allá del ámbito de aplicación de este. Esto es lo que ha desencadenado la «controversia». Además, la propuesta de sustituir la referencia al Comité de Libertad Sindical por la expresión «órganos de control de la OIT» es objetivamente incorrecta, ya que entre esos órganos se incluye el Comité de Libertad Sindical, que no supervisa la aplicación de normas como el Convenio núm. 87, y la Comisión de Aplicación de Normas, que no está de acuerdo en que dicho convenio ampare el derecho de huelga.
75. Si bien apoya que se suprima la referencia a la restauración de la seguridad jurídica como ha propuesto el grupo de 44 países, la oradora no está de acuerdo con la redacción propuesta, esto es, «a pesar de una larga serie de intentos, no se ha alcanzado un consenso a través del diálogo tripartito», ya que no ha habido ningún intento de examinar la cuestión del derecho de huelga en la Conferencia, dada la persistente negativa del Grupo de los Trabajadores a

inscribir en el orden del día un punto relativo a una discusión de fondo sobre esta cuestión. La supresión de la referencia al Acuerdo de 1946 entre las Naciones Unidas y la OIT también deja claro que la opinión consultiva que se solicite a la CIJ sobre esta base no sería jurídicamente vinculante. La Resolución relativa al procedimiento de solicitud de una opinión consultiva a la CIJ ha quedado obsoleta, porque la Organización ha cambiado significativamente desde su adopción en 1949. La Conferencia mantiene el derecho de solicitar opiniones consultivas en todo momento, en particular respecto de asuntos tan importantes como el derecho de huelga. Por ello, el Grupo de los Empleadores no puede apoyar el proyecto de resolución original ni las enmiendas propuestas por el grupo de 44 países. Las subenmiendas del Grupo de los Empleadores reflejan la opinión mayoritaria expresada en la Comisión Plenaria de que esta cuestión debería someterse al examen de la Conferencia.

76. **La Vicepresidenta trabajadora** recuerda que la tarea que el Consejo de Administración tiene ante sí es decidir si remite la controversia pendiente a la CIJ y reconoce, por tanto, la pertinencia del artículo 37 en este contexto. Asimismo, recuerda que el Director General ha pedido encarecidamente que se evite el uso de cierto lenguaje, lo que ha recabado un amplio apoyo. También ha solicitado al Grupo de los Empleadores que retire su acusación de colusión. No lo ha hecho, sino más bien al contrario. Es extremadamente problemático que se cuestione la imparcialidad de la Oficina simplemente porque algunos mandantes se identifican más que otros con una opinión concreta.
77. El Grupo de los Empleadores ha afirmado que lo que debe resolverse no es una cuestión de interpretación. Ahora bien, en la contribución de la Organización Internacional de Empleadores presentada el 24 de octubre de 2023 en nombre del grupo se propuso que se llevara a cabo una acción normativa en 2024 con miras a adoptar un protocolo. Lo que es más importante, en el primer párrafo de ese documento, el Grupo de los Empleadores expresaba la convicción de que era necesario mantener un diálogo sólido y sostenible para resolver la controversia que persistía desde hacía tanto tiempo sobre la interpretación del derecho de huelga en el contexto del Convenio núm. 87. En definitiva, el Grupo de los Empleadores reconoció explícitamente que existía una dificultad de interpretación y afirmó que una acción normativa era la forma más evidente de resolverla. A continuación manifestó su deseo de zanjar la cuestión rápidamente mediante una acción normativa en lugar de recurrir a los denominados medios externos, lo cual deja entrever que es consciente de la urgencia del asunto.
78. El Grupo de los Trabajadores no pretende que la CIJ establezca más obligaciones que las que existen actualmente en virtud del Convenio núm. 87 y las orientaciones formuladas por los órganos de control. Durante más de setenta años, los órganos de control han llegado a la conclusión de que el derecho de huelga es un corolario del derecho de libertad sindical, que está consagrado en la Constitución de la OIT y en el Convenio núm. 87. El Grupo de los Trabajadores desea simplemente que la CIJ confirme dicha posición de larga data, sin introducir ninguna modificación. A algunos países les preocupa mucho la eventualidad de que, al preguntar si el derecho de huelga está protegido en el marco del Convenio núm. 87, se genere un derecho de huelga absoluto. El Grupo de los Trabajadores afirma que, a su juicio, la CIJ nunca sobrepasará la práctica de la propia OIT. Simplemente, se está pidiendo a la Corte que confirme la legitimidad de las medidas adoptadas por la OIT y los órganos de control sobre la base del Convenio núm. 87. Es poco probable que la CIJ establezca un derecho de huelga absoluto o que atribuya mayor poder a la Comisión de Expertos. De hecho, es la propia OIT y no la CIJ quien toma decisiones sobre el mandato de la Comisión de Expertos. En la enmienda propuesta por el grupo de 44 países solo se hace referencia a dicho mandato para aclarar que ha sido acordado por todos los mandantes tripartitos y que en él se sustenta la labor actual del sistema de control.

79. El Grupo de los Empleadores sigue haciendo referencia al hecho de que el derecho de huelga no fue incluido en —o fue expresamente excluido de— los trabajos preparatorios previos a la adopción del Convenio núm. 87. Según esa lógica, los trabajos preparatorios de todo texto jurídico podrían ser utilizados para aclarar o probar el propósito de quienes lo redactaron. Ahora bien, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados —y como también ha confirmado la CIJ recientemente— la historia de un texto jurídico solo es pertinente a efectos de su interpretación si el sentido corriente de la disposición en su contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin ha conducido a un resultado absurdo. La CIJ también ha utilizado los trabajos preparatorios como fuente secundaria para confirmar su interpretación de un texto en caso necesario. La historia de las negociaciones del Convenio núm. 87 pone de relieve que los trabajos preparatorios no son concluyentes. Estos no pueden ayudar a resolver la controversia porque no brindan prueba alguna de que los delegados que asistieron a la Conferencia trataron expresamente de excluir el derecho de huelga del Convenio núm. 87. En cambio, se desprende de las respuestas al cuestionario de la Oficina que varios Gobiernos —aunque ciertamente no la mayoría— expresaron su preferencia por que el Convenio núm. 87 solo se refiriera a la libertad sindical, y no al derecho de huelga. Los asistentes a la Conferencia que plantearon alguna cuestión en ese sentido estaban únicamente preocupados por el posible ejercicio de un derecho de huelga en el sector público, y no por el derecho de huelga de los trabajadores en general. La Conferencia decidió finalmente adoptar principios generales en relación con la libertad sindical, sin más detalles. Por consiguiente, dado que los trabajos preparatorios no prueban que los delegados que asistieron a la Conferencia tenían la intención de excluir el derecho de huelga del Convenio núm. 87, no se consideran determinantes. Así pues, en virtud de la Convención de Viena, es necesario tener en cuenta principalmente la práctica ulterior seguida en la OIT y sus Estados Miembros. La práctica ulterior en la OIT es la labor de los órganos de control. Además, cuando se adoptó el Convenio núm. 87, la libertad sindical ya estaba consagrada en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia. Por otra parte, según el Comité de Libertad Sindical, cuyo mandato se basa en la Constitución de la OIT, el derecho de huelga está protegido en virtud del principio de libertad sindical consagrado en la Constitución, así como en el marco del Convenio núm. 87. A ese respecto, cabe consultar la jurisprudencia contenida en la *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*.
80. La Vicepresidenta trabajadora observa con preocupación que la cuestión de la democratización o del nivel de democracia del Consejo de Administración está impregnando otros debates, incluido el relativo al mandato legal para remitir controversias a la CIJ. El Grupo de los Trabajadores reitera su firme compromiso con la democracia en general y con la democratización como proceso en la OIT. Sin embargo, en este caso, al haberse agotado todas las demás vías, ha llegado la hora de remitir la controversia a la CIJ. Deberían entablarse debates tripartitos tras la resolución de la Corte. El Grupo de los Trabajadores es uno de los interlocutores sociales, por tanto es el interlocutor del Grupo de los Empleadores para proseguir el diálogo, si así lo desea, y alcanzar un consenso. La cuestión ha sido objeto de un amplio debate sin que se haya logrado nunca ningún resultado. Por ello, seguir debatiendo en la etapa actual carece de sentido.
81. Durante la sesión de la Comisión Plenaria, el Grupo de los Empleadores ha señalado que no respetaría la decisión de la CIJ —lo que constituye una afirmación indignante que vulnera el principio del Estado de derecho—, pero afortunadamente ha matizado su postura más tarde. El Grupo de los Trabajadores expresa su desacuerdo con todas las enmiendas presentadas por el Grupo de los Empleadores.
82. **Hablando en nombre de una mayoría de países del grupo de Asia y el Pacífico (ASPAG)**, una representante del Gobierno de la República Islámica del Irán insta a la Oficina y al Consejo

de Administración a que tengan en cuenta que los Estados más afectados por las posibles consecuencias de cualquier decisión sobre el derecho de huelga no son miembros del Consejo de Administración. Por lo tanto, su grupo preferiría que sea la Conferencia quien tome una decisión a ese respecto y que los resultados de la reunión en curso se sometan al Consejo de Administración para su ulterior examen antes de presentarlos a la Conferencia a fin de que esta adopte una decisión definitiva.

83. No obstante, el consenso tripartito sobre la base del diálogo social debe seguir siendo la primera opción para resolver las controversias relacionadas con el mundo del trabajo. Además, se debería priorizar y agotar las soluciones internas, que son la única forma de asegurar que todos los mandantes de la OIT participen activamente en el proceso, antes de remitir una controversia a la CIJ. Por consiguiente, deben reforzarse los procedimientos de la OIT y el tripartismo. Su grupo propone que se organicen con carácter urgente reuniones tripartitas con miras a alcanzar una solución justa que atienda la solicitud del Grupo de los Trabajadores, así como las preocupaciones del Grupo de los Empleadores y de los Gobiernos. Se podría elaborar un protocolo relativo al Convenio núm. 87, de carácter facultativo, para asegurar que los Estados que ratificaron el Convenio en 1948 no estén obligados a aceptar nuevas interpretaciones. La oradora indica que su grupo no aceptará ninguna enmienda o decisión contraria a su posición.
84. **Hablando en nombre de la Argentina, el Brasil, Chile y Colombia**, un representante del Gobierno de Chile expresa su sorpresa, teniendo en cuenta que han transcurrido más de cien años desde su creación, por el hecho de que la OIT siga discutiendo si el derecho de huelga está incluido en su marco normativo. Este derecho es indisoluble de la libertad sindical, que es un derecho universal que protege tanto a los trabajadores como a los empleadores. Si bien es cierto que se debería recurrir al diálogo social para resolver las diferencias que se generan en torno a la interpretación de las normas del trabajo, los mandantes tripartitos tienen el derecho de hacer uso de todos los mecanismos que tienen a su disposición, incluido el recurso a la CIJ, para buscar una solución cuando ese diálogo social llega a su límite. El orador apoya la remisión de la controversia a la Corte con el fin de obtener una seguridad jurídica sobre el derecho de huelga. Por último, puntualiza que la Oficina siempre ha actuado con profesionalidad e imparcialidad y de conformidad con el Reglamento del Consejo de Administración.
85. **Hablando en nombre de un grupo compuesto por los países del grupo de los Estados Árabes, una mayoría de países del ASPAG, 17 países de África y 3 países de Europa**, un representante del Gobierno del Sudán dice que el diálogo tripartito en el seno de la OIT sigue constituyendo el mejor medio para resolver la controversia. Aun cuando recurrir a la CIJ es un derecho constitucional que puede ejercerse una vez que se han agotado todos los procedimientos internos y las posibilidades de diálogo tripartito, la seguridad jurídica debería lograrse a través de un proceso inclusivo. Dada la necesidad de que todos los Estados Miembros participen en las discusiones y en el proceso de decisión sobre la propuesta de remisión de la controversia a la Corte, esa decisión debería ser aprobada por la Conferencia. Además, la resolución en la que se autorizaba al Consejo de Administración a remitir este tipo de cuestiones a la Corte fue adoptada en 1949, cuando el número de Estados Miembros era mucho menor, y no negaba el derecho de la Conferencia a adoptar tales decisiones. Por consiguiente, esta cuestión se debería seguir debatiendo en la próxima reunión del Consejo de Administración y, entre tanto, la Oficina debería convocar reuniones tripartitas sobre este tema. El orador indica que su grupo no apoya el proyecto de decisión.
86. **Hablando en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros**, un representante del Gobierno de España expresa su pleno apoyo al exhaustivo trabajo realizado por la Oficina en

preparación de las discusiones. Las enmiendas propuestas por el grupo de 44 países permiten recabar el apoyo más amplio posible. Remitir la cuestión a la CIJ podría dar lugar a la confirmación de que el derecho de huelga está amparado por el Convenio núm. 87, en consonancia con la interpretación de los órganos de control de la OIT. Someter dicha decisión a la Conferencia Internacional del Trabajo conlleva el riesgo de prolongar una controversia que persiste desde hace ya mucho tiempo sin aportar soluciones nuevas. Por este motivo, su grupo no apoya las subenmiendas propuestas por el Grupo de los Empleadores.

- 87. Un representante del Gobierno de la Argentina** observa que es una controversia de larga data que afecta al funcionamiento de los órganos de control de la OIT, por lo que apoya la propuesta del Grupo de los Trabajadores de solicitar una opinión consultiva a la CIJ. Se trata de un mecanismo previsto en la Constitución de la OIT, lo cual prevalece sobre todas las demás disposiciones normativas o de procedimiento. Si bien no hay duda de que un derecho tan importante como el derecho de huelga está amparado por el Convenio núm. 87, se requiere seguridad jurídica al respecto para garantizar mejor los derechos colectivos. El orador celebra que el Grupo de los Trabajadores reconozca que ya no es necesario abordar la segunda pregunta propuesta inicialmente, y dice que su Gobierno apoya el proyecto de decisión.
- 88. Un representante del Gobierno de Barbados** considera que, hasta que no se efectúe un cambio en la Constitución o en el Reglamento del Consejo de Administración, sus disposiciones siguen vigentes, incluida la relativa a la autoridad delegada. Existe un desequilibrio de poder inevitable entre empleadores y trabajadores. El derecho sindical y de asociación de la parte más débil perdería todo su sentido si no comprendiera también el derecho a servirse de las herramientas de que dispone para ganar visibilidad, lograr que se oiga su voz y movilizarse con el debido respeto. La OIT debería brindar orientaciones a sus Estados Miembros sobre la cuestión de si el Convenio, en su forma actual, incluye el derecho de huelga, como numerosos Estados Miembros han dado por hecho.
- 89.** El orador expresa su preocupación con respecto a la credibilidad del sistema de control de la OIT. La Organización y sus Estados Miembros deberían comprender claramente el tenor de los convenios. La OIT ha tratado en vano de resolver la controversia durante numerosos años. Por ello, tiene que recurrir a los métodos previstos en su Constitución, salvo si se demuestra claramente que la forma de resolver la controversia no es razonable, fiable o justa. Barbados no cree que sea el caso. A su juicio, la cuestión debería remitirse a la CIJ. Por consiguiente, apoya el proyecto de decisión propuesto por el grupo de 44 países.
- 90. Un representante del Gobierno del Brasil** indica que, a su modo de ver, no hay duda, en virtud del artículo 37 de la Constitución de la OIT, con respecto a la legalidad de remitir la controversia a la CIJ. Las opiniones divergentes del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores parecen estar arraigadas, pero es urgente obtener seguridad jurídica y claridad con respecto al ámbito de aplicación del Convenio núm. 87. El proyecto de resolución que figura en el documento de la Oficina se centra en dos cuestiones primordiales: la interpretación del Convenio núm. 87 y el mandato de la Comisión de Expertos. Remitir la controversia a la CIJ constituye el último recurso posible para garantizar la seguridad jurídica a todos los mandantes tripartitos y está en armonía con la Constitución de la OIT. El Brasil es partidario del diálogo social, pero este no ha logrado aportar una solución en once años. La esencia del Convenio núm. 87 está estrechamente vinculada con la idea de asegurar la democracia en el lugar de trabajo mediante un equilibrio de poder entre los trabajadores y los empleadores. Al no tomarse una decisión sobre el derecho de huelga, los mandantes han ido perpetuando violaciones de este principio fundamental. El derecho de huelga está interrelacionado con el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva, que son valores incontestables que protegen tanto a los trabajadores como a los empleadores y aseguran a

los Gobiernos una estabilidad normativa y social. El Brasil respalda la enmienda al proyecto de resolución presentada por Colombia en nombre del grupo de 44 países y apoya firmemente el mandato de la reunión extraordinaria del Consejo de Administración.

- 91. Un representante del Gobierno de Colombia** dice que el derecho de huelga es consustancial con el derecho de libertad sindical, de asociación y de negociación colectiva —un principio reconocido por los tribunales y la legislación en las sociedades democráticas—. Se trata de un derecho habilitador, utilizado cuando no quedan otras opciones. En Colombia, diversos aspectos que rigen el derecho de huelga toman en consideración las recomendaciones de la OIT. Por ello, los Gobiernos necesitan seguridad jurídica con respecto a sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 87. La Comisión de Expertos es independiente, imparcial y objetiva, y debe interpretar las normas en el marco de sus funciones de control. Cuestionar el mandato o las conclusiones de la Comisión de Expertos minaría la credibilidad de la OIT y generaría inseguridad jurídica, lo cual, a su vez, mermaría su efecto persuasivo sobre los Estados con respecto a la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Después de varias décadas en que se ha tratado por diversos medios de zanjar esta controversia, la OIT debe recurrir al procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37 de su Constitución y solicitar a la CIJ que emita urgentemente una opinión consultiva sobre la pregunta de si el derecho de huelga está protegido en virtud del Convenio núm. 87. Por ello, el Gobierno de Colombia ha presentado una enmienda en nombre de un grupo de 44 países con un proyecto de resolución a tal efecto, y no apoya la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores.
- 92. Una representante del Gobierno del Ecuador** señala que, antes de remitir la controversia a la CIJ, en caso de que así lo decida democráticamente el Consejo de Administración, primero deberían agotarse todas las posibilidades de resolverla en el seno de la OIT a través del diálogo social. Otra opción sería crear un órgano temporal de carácter cuasijudicial con el fin de controlar la aplicación de las disposiciones del Convenio núm. 87. El Ecuador también podría apoyar la adopción de un protocolo, que requeriría la ratificación de los Estados Miembros. Ello aportaría más flexibilidad con respecto a la aplicación del Convenio núm. 87 o ampliaría sus obligaciones.
- 93. Una representante del Gobierno del Gabón** dice que su país está de acuerdo en que la cuestión se remita a la CIJ para obtener así un dictamen definitivo sobre esta controversia de larga data. Ahora bien, dado el carácter particular del procedimiento y de las posibles consecuencias para la legislación de los distintos países, solo debería procederse a dicha remisión una vez que la cuestión haya sido examinada en la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con el fin de obtener un mandato específico de todos los mandantes. Por consiguiente, su Gobierno apoya la propuesta de remitir la cuestión a la CIJ si la Conferencia, y no el Consejo de Administración, así lo decide.
- 94. Una representante del Gobierno de la India** considera que el desacuerdo de fondo tiene repercusiones globales y consecuencias de gran envergadura. Por lo tanto, no sería ni equitativo ni justo que el Consejo de Administración tome la decisión de remitir la controversia a la CIJ. La discusión debería ampliarse para que todos los Miembros de la OIT puedan participar en ella, en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo. Por consiguiente, su Gobierno apoya la declaración formulada por el representante del Gobierno del Sudán en nombre de un grupo de países.
- 95. Un representante del Gobierno del Japón** señala que las discusiones en el Consejo de Administración sobre el marco de procedimiento para remitir la cuestión a la CIJ no han arrojado ninguna conclusión y que sería deseable examinar y determinar, en primer lugar, la cuestión del marco. Afirma que se deberían agotar todas las posibilidades de diálogo tripartito antes de remitir cualquier cuestión a la CIJ. En efecto, la Corte debería ser el último recurso,

dado que una remisión sentaría un precedente. Ahora bien, esta cuestión ha sido examinada de forma exhaustiva, como se pone de manifiesto en la declaración del Grupo de los Trabajadores y en el proyecto de decisión enmendado que ha presentado Colombia en nombre de un grupo de países. El derecho de huelga no es un derecho absoluto, al estar restringido a ciertas categorías de trabajadores y situaciones. Además, cuando se adoptó el Convenio núm. 87 no se incluyó ninguna disposición relativa al derecho de huelga, e incluso tras su ratificación por 158 Estados Miembros todavía no hay un acuerdo coherente entre ellos sobre el alcance de ese derecho. El orador pide a la Oficina que aclare si la discusión se basa en el principio, enunciado en la declaración formulada por el Grupo Gubernamental en la reunión tripartita de 2015 sobre el Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga, según el cual el derecho de huelga no es absoluto y sus condiciones y alcance están regulados a nivel nacional.

96. **Una representante del Gobierno de Malasia** expresa su apoyo a una solución interna que permita dirimir la controversia, ya que la remisión a la CIJ debería ser el último recurso. Su Gobierno insta a la Oficina a que establezca un tribunal interno independiente para solucionar rápidamente la controversia. La reglamentación de las huelgas se ha vuelto más difícil para los mandantes debido a la incertidumbre reinante. Si la controversia persiste, podría afectar al sistema de control y a la credibilidad de la OIT como órgano encargado de establecer las normas internacionales del trabajo, así como a la aplicación eficaz de estas.
97. **Una representante del Gobierno de México** destaca la importancia de aplicar lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, habida cuenta de que brindaría seguridad jurídica respecto de una controversia de larga data. Una opinión consultiva fortalecería el derecho internacional, los derechos humanos, el tripartismo y el diálogo social al proporcionar una base sólida para la aplicación del Convenio núm. 87, lo que redundaría en beneficio de los derechos de los trabajadores. El Consejo de Administración está autorizado a remitir la controversia a la CIJ en virtud de la Resolución de 1949, por lo que es innecesaria su tramitación a través de la Conferencia. México apoya la enmienda presentada por el grupo de 44 países, sin la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores.
98. **Un representante del Gobierno de Namibia** señala que la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 en lo referente al derecho de huelga ha socavado el mandato normativo de la Organización y la credibilidad de su sistema de control. Dado que se trata de una cuestión jurídica, y no política, lo adecuado es invocar el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT con miras a alcanzar una solución jurídica. Por consiguiente, Namibia apoya la enmienda presentada por el grupo de 44 países, pero rechaza la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores.
99. **Un representante del Gobierno del Níger** expresa su apoyo a la remisión de la controversia a la CIJ, al tiempo que subraya la importancia de asegurar la participación de todas las partes interesadas, en particular los Estados que han ratificado el Convenio núm. 87. El orador pide aclaraciones sobre las posibles consecuencias que tendría una opinión consultiva en la que se reconociera que el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga para aquellos Estados que han ratificado el Convenio pero no reconocen el derecho de huelga y, a su vez, las posibles consecuencias para los Estados que han ratificado el Convenio y reconocen el derecho de huelga en el caso de que la CIJ considerara que ese derecho no está protegido por el Convenio núm. 87.
100. **Un representante del Gobierno de Nigeria** reconoce las ventajas de proseguir el diálogo, pero destaca la necesidad de resolver la actual incertidumbre encontrando la manera de avanzar. Por consiguiente, sugiere celebrar consultas a fin de continuar la discusión en la 350.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2024) y en la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional

del Trabajo (junio de 2024). Su Gobierno podría ser flexible en lo relativo a las modalidades de la discusión, siempre que pueda alcanzarse un acuerdo sobre la forma de resolver la cuestión. El orador solicita información adicional acerca de si la Conferencia está facultada para decidir sobre la remisión de una controversia a la CIJ, así como orientación sobre las posibles consecuencias deseadas y no deseadas de la resolución propuesta.

- 101. Un representante del Gobierno de la Federación de Rusia** señala que, habida cuenta de la clara división que existe en el seno del Consejo de Administración sobre este asunto, la continuación del diálogo social es la única manera de avanzar. En consecuencia, no apoya ninguna decisión sobre una remisión de este asunto a la CIJ que no cuente con el respaldo de, por lo menos, una proporción sustancial de los participantes. Asimismo, expresa su acuerdo con las declaraciones formuladas en nombre de un grupo de países del ASPAG, de la ASEAN y del grupo de países representado por el Sudán.
- 102. Un representante del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte** conviene en la importancia del diálogo social. Sin embargo, en casos excepcionales en los que los repetidos intentos de valerse del diálogo tripartito han resultado infructuosos durante un largo periodo, deben estudiarse otros medios que permitan avanzar como organización. Por ello, el orador reitera el apoyo de su Gobierno a la enmienda propuesta por el grupo de 44 países, en el sentido de que se remita la cuestión a la CIJ en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT.
- 103. El Director General**, en respuesta a la pregunta del representante del Gobierno del Níger, dice que no es posible especular sobre el contenido o las consecuencias que pueda tener la opinión consultiva de la CIJ. Con respecto a las observaciones formuladas por el Grupo de los Empleadores sobre lo que este considera una falta de imparcialidad de la Oficina, el Director General señala que la Oficina proporcionará una respuesta detallada por escrito a todos los miembros del Consejo de Administración.
- 104. Una representante del Director General** (Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo), en respuesta a la pregunta del representante del Gobierno del Japón, confirma que la Comisión de Expertos siempre ha afirmado que el derecho de huelga no es un derecho absoluto.
- 105. Otro representante del Director General** (Consejero Jurídico), en respuesta a las preguntas del representante del Gobierno de Nigeria, explica que existen dos fundamentos jurídicos (también llamados «títulos de competencia») concurrentes para solicitar una opinión consultiva a la CIJ. El primero se encuentra en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT (originalmente el artículo 423 del Tratado de Versalles), en el que se establece que la Organización podrá solicitar opiniones consultivas a la CIJ relativas a la interpretación de la Constitución o los convenios internacionales del trabajo. El segundo fundamento reside en el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (también conocido como el Acuerdo que rige las relaciones entre las Naciones Unidas y la OIT), de 1946, en el que se dispone que la Asamblea General de las Naciones Unidas autoriza a la Organización a solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades. En el párrafo 3 de ese mismo artículo se establece que tanto la Conferencia como el Consejo de Administración, actuando este último en cumplimiento de una autorización de la Conferencia, podrán dirigir dichas solicitudes a la Corte. Esa autorización se concedió tres años más tarde, en 1949. Por consiguiente, la Conferencia y el Consejo de Administración cuentan con una autorización permanente concedida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con arreglo a lo

dispuesto en el artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, para solicitar opiniones consultivas a la CIJ.

106. Con respecto a las repercusiones de la enmienda y la subenmienda, el orador señala que, en caso de adoptarse, la enmienda propuesta por el grupo de 44 países conllevaría una remisión inmediata de la cuestión o cuestiones jurídicas a la CIJ para que esta emita, con carácter urgente, una opinión consultiva. En cambio, la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores tiene por finalidad la inscripción de un punto en el orden del día de la 112.^a reunión de la Conferencia (junio de 2024). A menos que se alcance un consenso sobre la decisión de inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia, dicha decisión deberá someterse a una segunda discusión en la siguiente reunión del Consejo de Administración según el artículo 5.1.1 del Reglamento.
107. Con respecto a la solicitud de aclaraciones del representante del Gobierno del Níger, el orador suscribe la opinión del Director General de que no es posible especular sobre los efectos o las repercusiones jurídicas de una futura opinión consultiva, especialmente cuando el Consejo de Administración no ha concluido la redacción de la pregunta o preguntas que sometería a la CIJ. Una vez emitida una opinión consultiva, habría que analizarla y someterla al Consejo de Administración —o a la Conferencia, dependiendo de quién sea el órgano solicitante— con miras a la celebración de un debate y a la adopción de una decisión sobre la forma de proceder. La CIJ ha aclarado en numerosas ocasiones que su función consiste en prestar asistencia jurídica al órgano solicitante, y que corresponde a este decidir qué medidas deberán adoptarse posteriormente.
108. **La Vicepresidenta trabajadora** señala que la decisión de solicitar una remisión a la CIJ no se ha tomado a la ligera. De hecho, se ha llevado a cabo una ingente labor desde que el Grupo de los Empleadores impugnó por primera vez la interpretación del Convenio núm. 87 en 2012, la cual ha incluido la elaboración del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas. Aunque algunos Gobiernos han expresado su preocupación por las consecuencias de remitir esta cuestión a la CIJ, también debería tenerse en cuenta el enorme perjuicio que la actual controversia está causando al ejercicio de un derecho fundamental de los trabajadores, así como la inseguridad que ello genera en cuanto a la protección sindical. Además, los órganos de control se han visto sumamente constreñidos a la hora de impartir orientaciones sobre ese derecho fundamental. Dado que no se ha podido alcanzar un acuerdo, parece lógico acudir a la CIJ. No hay nada en la Constitución que sugiera que deben agotarse todas las demás vías de solución antes de remitir la controversia a la CIJ; en cualquier caso, se lleva debatiendo esta cuestión desde hace ya muchos años. Ha llegado el momento de que el Consejo de Administración adopte una decisión, aunque esto último no impediría la celebración de nuevas discusiones, ya que siempre puede mejorarse el enfoque democrático de la Organización. Por consiguiente, la oradora solicita que se someta a votación la enmienda del grupo de 44 países que contiene un proyecto de resolución.
109. **Hablando en nombre del grupo de los Estados Árabes**, un representante del Gobierno de Marruecos toma nota de la explicación de que la Conferencia, además del Consejo de Administración, puede decidir remitir un asunto a la CIJ. La Conferencia es un foro más inclusivo que el Consejo de Administración, por lo que tiene sentido someter primero a la Conferencia una cuestión tan fundamental; negarse a llevar esta cuestión a la Conferencia contradice la imagen de la OIT como un espacio de diálogo.
110. En consecuencia, el grupo propone una subenmienda con objeto de añadir, al comienzo del primer párrafo de la parte dispositiva del proyecto de resolución, «someter a la 112.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, para su consideración, de conformidad con el

párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, la cuestión de si conviene», seguido de «solicitar a la Corte Internacional de Justicia [...]»; y subenmendar el texto introductorio del segundo párrafo de la parte dispositiva, de modo que diga «En función del resultado obtenido en la Conferencia Internacional del Trabajo, encargar al Director General, si así se decide, que:». El grupo no cuestiona la Constitución de la OIT ni ningún otro fundamento jurídico establecido para su gobernanza, sino que tan solo busca la manera de avanzar para lograr un consenso. En ese contexto, el orador pregunta a la Oficina qué condiciones sería necesario cumplir para inscribir el punto en el orden del día de la Conferencia.

- 111. La Vicepresidenta trabajadora** pregunta si todavía pueden proponerse subenmiendas, habida cuenta de que ha solicitado que se proceda a una votación.
- 112. Un representante del Director General** (Consejero Jurídico) aclara que la Presidencia toma nota de las solicitudes de votación, pero que, conforme a la práctica establecida, no es necesario adoptar de inmediato una decisión al respecto. Aunque, según el Reglamento, es prerrogativa de la Presidencia decidir si se somete una cuestión a votación y cuándo hacerlo, la práctica habitual de la OIT consiste en que la Presidencia siga buscando una convergencia de opiniones cuando sea posible, lo cual puede implicar la presentación de nuevas subenmiendas, como en el presente caso.
- 113. La Vicepresidenta empleadora** también señala que, como el Consejero Jurídico ha dejado claro, la autorización concedida en 1949 al Consejo de Administración para solicitar opiniones consultivas a la CIJ no priva a la Conferencia de la facultad de hacer lo mismo. El motivo de la controversia de larga data es la persistente negativa del Grupo de los Trabajadores a discutir el asunto en la Conferencia, pese a que la intención de los redactores del Convenio núm. 87 era disponer de una norma independiente que regulara el derecho de huelga y pese a que, a lo largo de los años, se han presentado propuestas para llevar a cabo una acción normativa. Todos reconocen el valor del principio de libertad sindical, y el Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores emitieron una declaración conjunta en 2015 en la que se afirma que el derecho de huelga es un instrumento legítimo para defender los intereses de los trabajadores. El Grupo de los Empleadores no ha solicitado nunca una remisión de este asunto a la CIJ porque considera que esta cuestión debe resolverse a través del diálogo social en el marco de una discusión normativa de la Conferencia, lo que permitiría a todos los mandantes expresar sus puntos de vista de acuerdo con unas normas claras respecto de la adopción de decisiones. Si se alcanza un consenso en torno a la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes, el Grupo de los Empleadores podría apoyarla para reforzar el consenso. La oradora exhorta a otros miembros del Consejo de Administración a que la apoyen para evitar, de ese modo, una mayor división e impedir que se siga dañando la labor de la Organización.
- 114. Hablando en nombre de una mayoría de países del ASPAG**, una representante del Gobierno de la República Islámica del Irán expresa su apoyo a la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes y a la solicitud de proceder a una votación.
- 115. La Vicepresidenta trabajadora** dice que la subenmienda propuesta parece sugerir que toda la labor preparatoria de la reunión extraordinaria no ha sido suficiente. La celebración de un debate abierto sobre esta cuestión en la reunión de la Conferencia no se traducirá en un resultado claro. La controversia se refiere a un asunto de suma importancia que socava la protección de un derecho fundamental de los trabajadores. El Consejo de Administración tiene la responsabilidad y el mandato de decidir si remite la cuestión a la CIJ. Por consiguiente, la oradora insta al Presidente a proceder a una votación.
- 116. Hablando en nombre del grupo de los Estados Árabes**, el representante del Gobierno de Marruecos aclara que en la subenmienda que ha propuesto sencillamente se solicita que se

adopte la decisión del modo más inclusivo posible; y pregunta por qué se opone el Consejo de Administración a un enfoque inclusivo. Remitir la decisión a la Conferencia para su aprobación enviaría un mensaje positivo al mundo exterior de que la decisión se ha adoptado por mayoría.

- 117. La Vicepresidenta trabajadora** dice que la noción de inclusividad es sumamente compleja. La OIT es una organización tripartita y las voces de los trabajadores y de los empleadores de todos los Estados Miembros están representadas en el Consejo de Administración por conducto de sus portavoces. Si bien la oradora entiende que los Gobiernos deseen participar en la discusión, considera que el formato de la Comisión Plenaria no es forzosamente más inclusivo en el caso de los trabajadores. Las serias preocupaciones expresadas por el Grupo de los Trabajadores durante los últimos once años no se están teniendo en cuenta.
- 118.** Según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, todos los órganos —tanto el Consejo de Administración como la Conferencia— están obligados a remitir las dificultades de interpretación a la CIJ. No aportaría nada plantear la misma cuestión a la Conferencia. Aunque el Grupo de los Trabajadores está dispuesto a discutir medidas que contribuyan a mejorar la inclusividad, esa no es una buena razón para retrasar aún más la adopción de una decisión y aplazar la discusión hasta la reunión de la Conferencia. Por consiguiente, no apoyará la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes.
- 119. La Vicepresidenta empleadora** señala que la Conferencia Internacional del Trabajo es el único foro en el que todos los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores están presentes y tienen derecho de voto. Aunque la Comisión Plenaria ha sido de utilidad, en ella solo ha podido hablar un mayor número de Gobiernos, pero no de representantes de los interlocutores sociales; por ello, la Comisión Plenaria no puede reemplazar a la Conferencia. La oradora no entiende la objeción del Grupo de los Trabajadores a que se discuta esta cuestión en el foro más representativo.
- 120.** Ahora hay dos proposiciones sobre la mesa para inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia y, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.1.1 del Reglamento del Consejo de Administración, cuando el Consejo de Administración haya de discutir, por primera vez, una proposición para inscribir una cuestión como punto del orden del día de la Conferencia, no podrá, salvo asentimiento unánime de los miembros presentes, adoptar una decisión hasta la reunión siguiente. Así pues, si existe una divergencia de opiniones, será necesario celebrar una nueva discusión en la siguiente reunión del Consejo de Administración.
- 121. Una representante del Gobierno de la India** solicita, en primer lugar, que el Consejero Jurídico aclare si la autorización de la Conferencia para que el Consejo de Administración remita cuestiones jurídicas a la CIJ es aplicable a todos los casos y en todo momento, sin que tenga cabida ninguna excepción constitucional. En segundo lugar, señala que la jurisprudencia sugiere que, cuando una cuestión afecta al órgano principal, las decisiones adoptadas en su ausencia por cualquier otro órgano en el que haya delegado su autoridad podrían carecer de plena validez o incluso de ética. El Consejo de Administración no puede presuponer que los Miembros de la OIT no querrán formar parte del proceso de toma de decisiones, más amplio e inclusivo, de la Conferencia. Además, si fuera necesario celebrar discusiones en dos reuniones del Consejo de Administración antes de poder inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia, la oradora pregunta si la discusión celebrada durante la reunión del Consejo de Administración de marzo de 2023 sobre un marco de procedimiento para remitir las dificultades de interpretación a la CIJ, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, se consideraría la primera de esas discusiones. Por último, la oradora señala que su Gobierno apoya la subenmienda presentada por el grupo de los Estados Árabes.

- 122. Un representante del Director General** (Consejero Jurídico) dice que el artículo IX del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT, de 1946, es muy claro: la Asamblea General de las Naciones Unidas autoriza a la OIT a solicitar opiniones consultivas a la CIJ sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades, y la Conferencia o el Consejo de Administración, actuando este último en cumplimiento de una autorización de la Conferencia, dirigirá dicha solicitud a la CIJ. No se establece ninguna otra salvedad, de manera que ambos órganos están expresamente autorizados y pueden remitir legítimamente cuestiones o dificultades de interpretación a la Corte. Por lo que respecta a si cabe suponer que los delegados tripartitos en la reunión anual de la Conferencia querrán formar parte del proceso de toma de decisiones, eso no constituye una cuestión jurídica y, por consiguiente, el Consejero Jurídico debe abstenerse de manifestar opinión alguna.
- 123.** El orador confirma que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.1 del Reglamento del Consejo de Administración, cuando este tenga que debatir, por primera vez, una proposición para inscribir una cuestión como punto del orden del día de la Conferencia, el Consejo de Administración no podrá, salvo asentimiento unánime de los miembros presentes, adoptar una decisión hasta la reunión siguiente. En la discusión mantenida por el Consejo de Administración en su 347.^a reunión (marzo de 2023) sobre el marco de procedimiento que se indica en el anexo I del documento GB.347/INS/5 para la remisión de las cuestiones o controversias de interpretación a la CIJ —en la que se proponían orientaciones no vinculantes para su uso en el futuro— no se abordó en absoluto la posibilidad de remitir a la CIJ la controversia concreta relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 en relación con el derecho de huelga, por lo que no podría considerarse como la primera discusión de la propuesta de inscribir un punto sobre esta cuestión en el orden del día de la Conferencia.
- 124.** En referencia a la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes, el orador señala que es inexacto afirmar que el Consejo de Administración puede decidir, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, que una cuestión se someta a la consideración de la Conferencia. Dicho artículo se refiere a la remisión de cuestiones a la CIJ para su resolución. A su entender, el objeto de la subenmienda es inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia y, por consiguiente, propone que se reformule el texto en consecuencia.
- 125. La Vicepresidenta trabajadora** señala que, dado que su grupo escribió por primera vez al Director General en julio de 2023 para invocar el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución, todos los Estados Miembros están informados de la situación y han sido invitados a formular observaciones sobre el informe de referencia de la Oficina, en el marco de lo que solo podría describirse como un proceso inclusivo. La Comisión Plenaria se organizó de modo que todo Estado Miembro que quisiera participar pudiera hacerlo. Sin embargo, todos los mandantes de la OIT no tienen por qué participar en todos los complejos procesos de la labor del Consejo de Administración. Tras reconocer que el Presidente puede seguir tratando de recabar una convergencia de opiniones tras una solicitud de votación, la oradora observa que la prosecución de los debates sobre la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores—que su grupo no puede aceptar— no está logrando esa convergencia.
- 126. Hablando en nombre del grupo de los Estados Árabes**, un representante del Gobierno de Marruecos propone que se modifique la subenmienda presentada por su grupo para tener en cuenta las observaciones formuladas por el Consejero Jurídico.
- 127. Un representante del Director General** (Consejero Jurídico) sugiere que, en aras de la precisión, las palabras «de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT» se inserten detrás de la palabra «solicitar».

- 128. Una representante del Gobierno de Namibia** señala que, según lo dispuesto en el artículo 5.7.3 del Reglamento del Consejo de Administración, la persona que presida la sesión determinará el orden en que se discutirán y se someterán a decisión las enmiendas. La forma más eficiente de proceder sería someter a votación la subenmienda propuesta por el grupo de 44 países. Es importante evitar maniobras antidemocráticas que no respeten los procedimientos del Consejo de Administración. Debe tenerse en cuenta el costo que supone para los Gobiernos enviar delegaciones a reuniones en las que no se debate el fondo de un asunto.
- 129. Un representante del Gobierno del Brasil** indica que, aunque no hay duda de que sería más democrático que fuera la Conferencia quien adoptara una decisión, esta cuestión figura en el orden del día de la reunión del Consejo de Administración, por lo que dicho órgano debe adoptar una decisión al respecto. Dado que su participación en las reuniones del Consejo de Administración tiene un alto costo para su Gobierno, el orador señala que no puede volver a su país sin que se haya adoptado una decisión. Por consiguiente, la cuestión debería someterse a votación.
- 130. La Vicepresidenta empleadora** considera que el procedimiento utilizado hasta la fecha dista mucho de ser inclusivo. El Grupo de los Trabajadores escribió al Director General sobre esta cuestión en julio, cuando muchas personas estaban de vacaciones, dando al Grupo de los Empleadores y a los Gobiernos muy poco tiempo para mantener consultas y tomar decisiones. La oradora recuerda que algunos de los Gobiernos que solicitan proceder a una votación han afirmado anteriormente que celebrar una votación debería ser una medida de último recurso, en particular cuando se trata de cuestiones tan importantes como la que nos ocupa, puesto que ello iría en detrimento de la Organización. Por otra parte, una votación tampoco sería una medida de último recurso, ya que nunca se ha recurrido al diálogo social sobre esta cuestión, puesto que el Grupo de los Trabajadores se ha negado a permitir que se inscriba un punto en el orden del día de la Conferencia para examinar a fondo el derecho de huelga. El Grupo de los Empleadores quiere ahora remitir este asunto a la Conferencia precisamente en interés del diálogo social. La oradora se opone al principio de votar sobre esta cuestión y pide al Presidente que siga desplegando esfuerzos para lograr una convergencia de opiniones, aun cuando esta no se consiga hasta la 350.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2024).
- 131. Hablando en nombre de una mayoría de países del ASPAG**, una representante del Gobierno de la República Islámica del Irán señala que muchos Gobiernos todavía no han finalizado sus consultas tripartitas internas sobre esta cuestión. El Consejo de Administración debería remitirla a la Conferencia para que adopte una decisión definitiva de manera inclusiva.
- 132. Hablando en nombre del grupo de 44 países**, un representante del Gobierno de Colombia indica, en referencia a la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes, que inscribir este punto en el orden del día de la Conferencia sería una pérdida de tiempo, puesto que ello solo tendría como resultado que la Conferencia remitiera la cuestión a la CIJ. El orador señala que su grupo no se opone a la democratización ni a la inclusión, pero considera que se han mantenido suficientes debates para tomar la decisión objeto de examen y que el Consejo de Administración no debería seguir dando vueltas en torno al mismo tema. Por ello, pide que se celebre una votación.
- 133. Un representante del Gobierno de Bangladesh** dice que, dado que el resultado de la controversia en materia de interpretación será aplicable a todos los países, sería preferible adoptar un enfoque inclusivo y remitir la cuestión a la Conferencia.

- 134. Un representante del Gobierno de China** destaca que debería respetarse el principio de tripartismo y apoya la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes, que es constructiva, práctica, imparcial e inclusiva, y probablemente la solución más aceptable.
- 135. El Presidente** observa que el Consejo de Administración tiene ante sí una enmienda y dos subenmiendas y que, tras largos debates e infructuosos intentos de llegar a una convergencia de opiniones o a un compromiso, el Grupo de los Trabajadores y un número de Gobiernos han pedido que se celebre una votación. En las actuales circunstancias, tomar una decisión por votación parece inevitable.
- 136. El Secretario de la Mesa del Consejo de Administración** reitera que, en virtud del artículo 5.7.3 del Reglamento, la persona que presida la sesión determinará el orden en que se discutirán y se someterán a decisión las enmiendas y subenmiendas; y propone que el Consejo de Administración proceda en primer lugar a tomar una decisión sobre la subenmienda presentada por el Grupo de los Empleadores. Si esta se rechazara, se podría proceder a adoptar una decisión sobre la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes. Si esta también se rechazara, se podría proceder a adoptar una decisión sobre la enmienda inicial.
- 137. El Presidente** procede a la celebración de una votación a mano alzada sobre la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores.
- 138. El Secretario de la Mesa del Consejo de Administración** explica el procedimiento de votación, y señala que no se ha suspendido el derecho de voto de ningún miembro gubernamental titular por hallarse atrasado en el pago de sus contribuciones.
- (Se rechaza la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores por 14 votos a favor, 29 votos en contra y 10 abstenciones).*
- 139. El Secretario de la Mesa del Consejo de Administración** dice que el Consejo de Administración debería proceder a una votación a mano alzada sobre la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes.
- (Se rechaza la subenmienda propuesta por el grupo de los Estados Árabes por 23 votos a favor, 29 votos en contra y 4 abstenciones).*
- 140. La Vicepresidenta empleadora** pide a la Oficina que verifique el número de votos a favor de la subenmienda propuesta por su grupo, ya que tiene la impresión de que ha recibido un mayor número de votos a favor.
- 141. El Presidente** dice que, habida cuenta de la preocupación planteada por el Grupo de los Empleadores, se repetirá la votación sobre la subenmienda propuesta por dicho grupo a fin de proteger la integridad del proceso.
- 142. Una representante del Gobierno de los Estados Unidos** plantea una cuestión de orden, y señala que repetir la votación sobre la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores podría ir en detrimento de los resultados de la votación sobre la enmienda y otras subenmiendas, por lo que pide que se aclare el proceso.
- 143. El Consejero Jurídico** indica que, de conformidad con el artículo 6.1.2 del Reglamento del Consejo de Administración, en caso de duda sobre el resultado de una votación a mano alzada, la persona que presida la sesión podrá decidir que se vuelva a efectuar la votación. Sin embargo, si está convencida de que no se ha producido ningún problema manifiesto con la manera de llevar a cabo la votación o el recuento de votos, podrá confirmar los resultados ya anunciados.
- 144. La Vicepresidenta trabajadora** pide que se aclare la situación de la votación sobre la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores.

- 145. El Secretario de la Mesa del Consejo de Administración** dice que, conforme a la decisión del Presidente, el Consejo de Administración procederá a repetir la votación a mano alzada sobre la enmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores de manera que no haya ninguna duda sobre la transparencia e integridad del proceso de votación.

(Se rechaza la subenmienda propuesta por el Grupo de los Empleadores por 16 votos a favor, 30 votos en contra y 8 abstenciones).

- 146. El Secretario de la Mesa del Consejo de Administración** indica que el Consejo de Administración procederá a continuación a una votación a mano alzada sobre la enmienda propuesta por el grupo de 44 países.

(Se adopta la enmienda propuesta por el grupo de 44 países por 33 votos a favor, 21 votos en contra y 2 abstenciones).

Decisión

- 147. En respuesta a la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y 36 Gobiernos a fin de que la controversia relativa a la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), con respecto al derecho de huelga, se remita urgentemente a la Corte Internacional de Justicia para su resolución, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración decide adoptar la siguiente resolución:**

El Consejo de Administración,

Consciente de que existe un desacuerdo grave y persistente entre los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la interpretación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en relación con el derecho de huelga,

Recordando que el origen de la controversia radica en un desacuerdo surgido entre los mandantes tripartitos de la Organización respecto de si el Convenio núm. 87 protege el derecho de huelga,

Tomando nota de que los órganos de control de la OIT han observado sistemáticamente que el derecho de huelga es un corolario del derecho fundamental de libertad sindical,

Profundamente preocupado por las implicaciones que esta controversia tiene en el funcionamiento de la OIT y en la credibilidad de su sistema de normas,

Afirmando la necesidad de resolver la controversia de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la OIT,

Recordando que, en virtud del párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT, «[t]odas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución»,

Recordando la decisión consensuada que el Consejo de Administración adoptó en su 320.^a reunión (marzo de 2014), en la que este se felicitó «por la exposición clara de la Comisión de Expertos acerca de su mandato, tal como consta en su informe de 2014», a saber:

«La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesto por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y

en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son imperativas, y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de ochenta y cinco años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales»,

Observando que, a pesar de una larga serie de intentos, no se ha alcanzado un consenso a través del diálogo tripartito,

Subrayando que el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución dispone que toda remisión a la Corte Internacional de Justicia tiene por objeto la resolución de las cuestiones o dificultades que se le sometan,

Expresando la esperanza de que, habida cuenta de la estructura tripartita única de la OIT, se invitaría no solo a los Gobiernos de los Estados Miembros de la OIT, sino también a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores que tienen estatuto consultivo general ante la OIT a participar directamente y en pie de igualdad en las fases escrita y oral del procedimiento ante la Corte,

Decide, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución de la OIT,

1. Solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita urgentemente una opinión consultiva, con arreglo al artículo 65, párrafo 1, del Estatuto de la Corte y al artículo 103 del Reglamento de la Corte, sobre la siguiente pregunta:
¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)?
2. Encargar al Director General que:
 - a) transmita la presente resolución a la Corte Internacional de Justicia, acompañada de todos los documentos que puedan arrojar luz sobre la cuestión, de conformidad con el artículo 65, párrafo 2, del Estatuto de la Corte;
 - b) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que permita la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que gozan de estatuto consultivo general en la OIT en los procedimientos consultivos;
 - c) solicite respetuosamente a la Corte Internacional de Justicia que considere tomar todas las posibles medidas para acelerar el procedimiento, de conformidad con el artículo 103 del Reglamento de la Corte, de modo que pueda dar una respuesta urgente a esta solicitud, y
 - d) informe acerca de la solicitud, de conformidad con el artículo IX, párrafo 4, del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, de 1946, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

(GB.349bis/INS/1/1, párrafo 27, en su versión enmendada por el Consejo de Administración)

- 148. La Vicepresidenta empleadora** traslada su agradecimiento a los Gobiernos que han participado en la discusión, en particular a aquellos que se han manifestado en favor del diálogo social. La oradora lamenta que el Presidente haya impuesto la celebración de una votación sobre la cuestión a pesar de que el Consejo de Administración debe examinar una cuestión muy similar al día siguiente, en su 349.^a *ter* reunión. Además, la gran mayoría de países que han hecho uso de la palabra por la mañana, en la Comisión Plenaria, se han manifestado a favor del diálogo social y en contra de remitir la cuestión a la CIJ. Muchos han planteado, asimismo, sus dudas acerca de la conveniencia de que el Consejo de Administración tome una decisión sobre esta cuestión a la luz de las preocupaciones relativas al carácter democrático de su composición.
- 149.** Los 33 votos a favor de remitir el asunto a la CIJ constituyen un porcentaje muy pequeño —que la oradora estima entre el 4 y el 5 por ciento— del número de votos que podrían haberse emitido en caso de que la decisión se hubiera sometido a la Conferencia Internacional del Trabajo. Así, la gran mayoría de los mandantes de la OIT se han visto privados de la oportunidad de entablar un diálogo y de adoptar una decisión sobre el asunto con plena legitimidad e inclusión.
- 150.** La oradora lamenta profundamente que los Gobiernos que, en el pasado, fueron grandes adalides del diálogo social hayan perdido toda legitimidad en ese ámbito, puesto que no han contado con la participación del Grupo de los Empleadores en sus consultas ni han intentado alcanzar un consenso tripartito, sentando un nuevo precedente a ese respecto. Las consecuencias de la adopción forzada de esta decisión serán desastrosas para la Organización.
- 151. La Vicepresidenta trabajadora** refuta la insinuación de que solo los Gobiernos que han apoyado la postura del Grupo de los Empleadores están a favor del diálogo social. Tampoco acepta la afirmación de que el Presidente se haya visto obligado a celebrar una votación; el Grupo de los Trabajadores ha estado en su derecho de pedir una votación ante la imposibilidad de alcanzar un consenso. Los miembros del Consejo de Administración han recibido la autoridad delegada por sus representados para pronunciarse y tomar decisiones en su nombre. Aunque está claro que es necesario proseguir el debate sobre la democratización del Consejo de Administración, la oradora no está de acuerdo con la aseveración de que dicho órgano carece de autoridad decisoria, lo que supone de hecho cuestionar la estructura de gobernanza de la Organización.
- 152.** Para que la OIT mantenga su credibilidad, es importante no dejar conflictos sin resolver. La oradora espera que todas las partes en este debate participen de forma apropiada en el examen que efectúe la CIJ y que, una vez concluido dicho procedimiento, el Consejo de Administración celebre discusiones serias sobre la forma de dar seguimiento al resultado de ese proceso.
- 153.** La oradora manifiesta su agradecimiento a todos los Gobiernos que han participado en el debate y añade que valora positivamente el compromiso de quienes han propuesto la enmienda. Asimismo, elogia el profesionalismo, los conocimientos técnicos y el compromiso que la Oficina y los miembros del personal han demostrado para organizar y gestionar esta reunión extraordinaria, y da las gracias al Presidente por llevar los debates a buen puerto.
- 154. Un representante del Gobierno del Pakistán**, haciendo uso de la palabra para explicar su voto, afirma que la postura de su delegación sobre la enmienda propuesta por el grupo de 44 países debería considerarse en el contexto de la declaración formulada por su Gobierno sobre la aceptación de la jurisdicción de la CIJ en lo que respecta a las controversias dimanantes de un tratado multilateral.